

CAI
XC27
- 1999
R21



HOUSE OF COMMONS
CANADA



3 1761 11973881 3

Restructuring Canada's Airline Industry: Fostering Competition and Protecting the Public Interest

Report of the Standing Committee on Transport



Stan Keyes, M.P.

Chairperson

December 1999

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part, for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: <http://www.parl.gc.ca>

Available from Public Works and Government Services Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9



RESTRUCTURING CANADA'S AIRLINE INDUSTRY: FOSTERING COMPETITION AND PROTECTING THE PUBLIC INTEREST

Report of the Standing Committee on Transport

**Stan Keyes, M.P.
Chairperson**

December 1999



RESTRICTING CANADA'S AIRLINE INDUSTRY:
FOSTERING COMPETITION AND PROTECTING THE
PUBLIC INTEREST

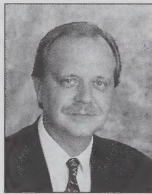
Report of the Standing Committee on Transport

Stan Keyes, M.P.
Chairperson

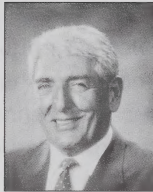


December 1999
Publications Service

MEMBERS OF THE STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT



Stan Keyes
Chairperson
Liberal



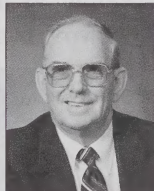
Joe Comuzzi
Vice-Chair
Liberal



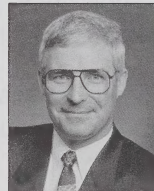
Val Meredith
Vice-Chair
Reform



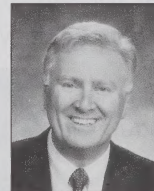
Gérard Asselin
Bloc Québécois



Roy Bailey
Reform



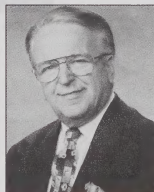
Murray Calder
Liberal



Bill Casey
Progressive Conservative



Bev Desjarlais
New Democratic Party



Stan Dromisky
Parliamentary Secretary to
Minister of Transport
Liberal



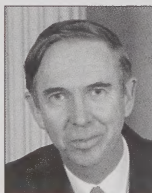
Claude Drouin
Liberal



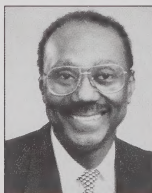
Joe Fontana
Liberal



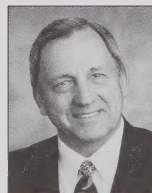
Michel Guimond
Bloc Québécois



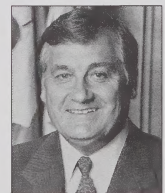
Charles Hubbard
Liberal



Ovid Jackson
Liberal



Dale Johnston
Reform



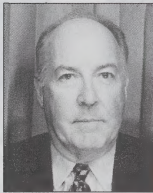
Lou Sekora
Liberal

CLERK OF THE COMMITTEE



Guyanne L. Desforges

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH OF THE LIBRARY OF PARLIAMENT



John Christopher



June Dewetering

THE STANDARDS FOR TRANSPORT **CHAIR'S FOREWORD**

The Committee could not have completed its study on the restructuring of the airline industry in Canada without the cooperation and support of many people. The Chairperson and members of the Committee wish to extend our thanks to all the witnesses, organizations and individuals who shared with us their insight and their knowledge on this subject.

Our task could not be completed without the valuable cooperation of John Christopher and June Dewetering, Research Officers of the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament. The Committee also wishes to thank the Clerk of the Committee, Guyanne L. Desforges, and her staff for the administration and support throughout the course of this study.

The members of the Committee also wish to express our thanks to the staff of the Committees Directorate, the Translation Bureau and the support services of the House of Commons (console operators, transcribers, translators) and especially the staff of Publications Service who have provided logistic and administrative support to this report.

Finally, the Chairperson wishes to thank the members of the Committee for the many hours they dedicated to studying this question and preparing this report.

THE STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT ENTS

has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee has agreed to conduct a study on the restructuring of the airline industry in Canada and report its findings and recommendations.

| | |
|--|----|
| I. INTRODUCTION | 1 |
| II. FOSTERING COMPETITION | 2 |
| III. OWNERSHIP UNITS | 6 |
| 1. The 10% Unit | 6 |
| 2. The 100% Unit | 8 |
| IV. SLOTS, AIRPORT FACILITIES AND RELATED ISSUES | 9 |
| 1. Slots | 9 |
| 2. Airport Facilities | 11 |
| 3. Computer Reservation Systems | 13 |
| 4. Frequent Flyer Programs | 12 |
| 5. Surplus Aircraft | 14 |
| V. INTERLINING AND CODE SHARING | 15 |
| 1. Interlining | 15 |
| 2. Code Sharing | 15 |
| VI. REGIONAL AFFILIATE INVESTITURE | 16 |
| VII. RECIPROCAL CARRIAGE | 16 |
| VIII. CANADA ONLY CARRIERS | 18 |
| IX. A MODIFIED SOUTH FREEDOM | 18 |
| X. CHARTER CARRIERS | 21 |

THE STANDING COMMITTEE ON TRANSPORT

has the honour to present its

FIRST REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee has asked to conduct a study on the restructuring of the airline industry in Canada and report its findings and recommendations.

Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119738813>

TABLE OF CONTENTS

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| FOSTERING COMPETITION | 3 |
| A. BARRIERS TO ENTRY | 4 |
| B. PREDATORY BEHAVIOUR | 5 |
| C. OWNERSHIP LIMITS | 6 |
| 1. The 25% Limit | 6 |
| 2. The 10% Limit | 8 |
| D. SLOTS, AIRPORT FACILITIES AND RELATED ISSUES | 9 |
| 1. Slots | 9 |
| 2. Airport Facilities | 11 |
| 3. Computer Reservation Systems | 12 |
| 4. Frequent Flyer Programs | 13 |
| 5. Surplus Aircraft | 14 |
| E. INTERLINING AND CODE SHARING | 14 |
| 1. Interlining | 14 |
| 2. Code Sharing | 15 |
| F. REGIONAL AFFILIATE DIVESTITURE | 16 |
| G. RECIPROCAL CABOTAGE | 18 |
| H. CANADA-ONLY CARRIERS | 19 |
| I. A MODIFIED SIXTH FREEDOM | 19 |
| J. CHARTER CARRIERS | 21 |

| | |
|---|----|
| PROTECTING THE PUBLIC INTEREST | 22 |
| A. SAFETY | 23 |
| B. AIR FARES | 24 |
| C. SERVICE TO SMALL AND REMOTE COMMUNITIES | 26 |
| D. FINANCIALLY VULNERABLE AIRPORTS | 28 |
| E. AIRLINE EMPLOYEES | 29 |
| F. TRAVEL AGENTS | 31 |
| G. THE MERGER/ACQUISITION REVIEW PROCESS | 32 |
| H. COMMITMENTS BY A DOMINANT CARRIER | 33 |
| I. MONITORING THROUGH AN OMBUDSPERSON AND PARLIAMENTARY REVIEW | 34 |
| CONCLUSION | 36 |
| RECOMMENDATIONS | 37 |
| APPENDIX A — List of Witnesses | 43 |
| APPENDIX B — List of Briefs | 49 |
| REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE | 51 |
| SUPPLEMENTARY AND DISSENTING OPINIONS | |
| JOE COMUZZI | 53 |
| CHARLES HUBBARD | 57 |
| REFORM PARTY OF CANADA | 59 |
| BLOC QUÉBÉCOIS | 61 |
| NEW DEMOCRATIC PARTY | 65 |
| PROGRESSIVE CONSERVATIVE PARTY | 69 |
| MINUTES OF PROCEEDINGS | 73 |

RESTRUCTURING CANADA'S AIRLINE INDUSTRY: FOSTERING COMPETITION AND PROTECTING THE PUBLIC INTEREST

INTRODUCTION

Canada's domestic airline industry has evolved from being an Air Canada monopoly to a virtually deregulated industry where the market is open to any carrier who can obtain an operating licence and pass a financial fitness test. This environment came about in response to pressure from carriers for less government regulation to allow them to better compete in the domestic marketplace. To this end, the government passed the *National Transportation Act* in 1987, which brought about the economic deregulation of Canada's domestic airline industry.

Since deregulation, through a series of mergers and acquisitions, there has been a consolidation of the airline industry. Canadian Airlines International Ltd. (CAIL) has evolved through the merging of CP Air with Eastern Provincial Airways, Nordair, Quebecair and Pacific Western Airlines in 1986, and the purchase of Wardair in 1989.

Air Canada consolidated its position by becoming a privatized corporation in 1988, thereby allowing it to compete without the constraints of being a Crown corporation, including the need for government approval of corporate and financial plans. It also acquired regional airlines, further strengthening its position.

What emerged from this process was a duopoly controlling 75-85% of domestic airline traffic. As well, both Air Canada and CAIL allied themselves with international alliances — Air Canada as part of Star and CAIL as part of Oneworld. Alliances between airlines are a major competitive force in global aviation, providing greater efficiencies and scope, and better service. Air carriers benefit from increased traffic, increased revenues and decreased costs. In particular, membership in global alliances improves the productivity of flight assets through code sharing, interlining and brand recognition, and enhances the return on non-flight assets through other sharing activities, usually involving co-locating to share gates, baggage handling, ground handling equipment, ticketing offices and corporate sales forces. Carriers retain their identity, national

character and marketing presence while also receiving foreign market presence at relatively low cost.

While the airlines were free to compete, many have said that this duopoly led to destructive competition — competition that has proven to be unhealthy for both the carriers and consumers. Rather than the two carriers reaching a stable competitive equilibrium, they chose instead to compete head-to-head even when there was insufficient traffic for two carriers. The result has been that CAIL is in serious financial difficulty and Air Canada has not achieved the profitability or share value that might have been attained had they engaged in less destructive competitive behaviour.

This past summer, CAIL stated that it was in critical financial shape and would not have the necessary fiscal resources to “go it alone” for much longer. Recognizing its financial difficulties, early in 1999 CAIL approached Air Canada to discuss the possibility of a “friendly merger.” While they agreed in principle on many of the proposed terms, discussions were not successful.

With CAIL continuing to face financial problems, on 13 August 1999 the Governor in Council issued an order pursuant to section 47 of the *Canada Transportation Act*, which altered the normal process in order to allow proposals for restructuring to come forward. This extraordinary action led many to re-examine Canada’s airline industry in view of the job losses, increased fares, diminished shareholder value and bailouts that have characterized either or both of the national carriers since deregulation.

While the Committee is well aware of CAIL’s financial situation and that many in the industry have said that the “status quo is not an option,” there were some witnesses that stated that while one carrier is in trouble, the industry as a whole is relatively healthy. It is simply the case that, in a competitive marketplace, some companies succeed while others fail. Indeed, many witnesses told the Committee that, in general, the industry is doing fairly well given the size of Canada’s market and the vast geography involved.

The Committee is of the opinion that, regardless of the general state of Canada’s airline industry, we could be faced with a much different industry in the near future. Because of this, “time is our enemy.” Tools and a policy framework have to be put in place quickly to deal with the possible emergence of a dominant carrier and the repercussions that this would have on the airline industry, airline employees, consumers and communities across Canada.



As a result, the House of Commons Standing Committee on Transport undertook a study to examine the policy framework for a restructured airline industry in Canada. As part of this process, the Minister of Transport asked the Committee to examine, in particular, the following issues:

- whether to increase the 10% limit on the individual holding of voting shares in Air Canada;
- the most effective means to foster competition;
- how to address pricing;
- maintaining service to small communities;
- air carrier commitments, including those related to the treatment of employees; and
- how to monitor the air market in which there could be a dominant carrier.

In large measure, these issues mirror the government's *Policy Framework on Airline Restructuring in Canada*,¹ which focuses on ownership and control of Canada's airlines; fostering competition; price gouging; service to small and remote communities; and sensitivity to the rights and concerns of employees.

In this report, the Committee comments on these and other concerns with the expectation that our findings and recommendations will usefully guide future government actions. In particular, our focus is the twin goals of fostering competition and protecting the public interest, which includes consideration of the impact of airline industry restructuring on consumers, airline employees, and residents of small and remote communities.

While our discussion centres on a dominant carrier environment, the Committee believes that the possibility of CAIL restructuring, obtaining needed financial resources or otherwise revitalizing itself should not be discounted. In fact, some witnesses mentioned their desire that Canada continue to have an airline industry characterized by more than one national carrier operating in a competitive environment. We believe that, should CAIL cease to operate despite current efforts to avoid this situation, the recommendations made in this report would lead to the competitive environment needed for the emergence of other air carriers able to compete in the domestic and global marketplace.

FOSTERING COMPETITION

The Competition Bureau has stated its view that “very significant competition concerns will develop in most domestic airline passenger markets if a dominant

¹ Transport Canada, *A Policy Framework for Airline Restructuring in Canada*, October 1999.

carrier emerges from this process.”² This view assumes that “any restructuring will have to take place within the current framework respecting Canadian ownership and control of air carriers.”³ It is expected that capacity will be reduced, which could lead to higher prices, a lessening of service, more difficult access to flights for consumers and detrimental effects for financially vulnerable airports. The Minister of Transport, in the government’s *Policy Framework for Airline Restructuring in Canada*, identified fostering competition as a key element, feeling that action must be taken in a number of areas to ensure that the airline environment with a dominant carrier would be as pro-competitive as possible. An appropriate policy framework will ensure the environment needed for new and existing carriers to successfully start up and sustain a competitive service, which will benefit consumers, airline employees and communities across Canada.

Many witnesses suggested that there are two options: re-regulation, or the removal of barriers to full participation in the marketplace for new and existing carriers. Most witnesses appearing before the Committee argued against re-regulation. Others, however, pointed to what they viewed as the failure of deregulation in the industry, and urged the government to re-regulate. Rather than returning to a strict regulatory environment, the Committee believes that the most appropriate way to foster competition and protect the public interest is to remove, or to significantly lower, these barriers to participation in the marketplace. To this end, we make a number of recommendations designed to reduce them. In particular, we address predatory behaviour, ownership limits, slots, airport facilities and related issues, interlining and code sharing, regional affiliate divestiture, reciprocal cabotage, Canada-only carriers, a modified sixth freedom and charter carriers.

A. BARRIERS TO ENTRY

Barriers to entry⁴ can be created in a number of ways, including by governments and by firms within the industry. To create the best possible competitive environment, each of these areas should be explored.

The Competition Bureau, in its letter to the Minister of Transport, identified “the government’s policies on foreign ownership and cabotage ... (as) the largest

² Letter from the Commissioner of Competition to the Minister of Transport, 22 October 1999.

³ Letter from the Minister of Transport to the Commissioner of Competition, 30 August 1999.

⁴ Within the context of the airline industry, barriers to entry are impediments that protect a carrier from competition from potential new entrants and existing carriers.

regulatory barriers to entry into the airline industry”, and suggested that “the government may wish to reconsider them if a dominant carrier emerges.” The Committee supports the Competition Bureau in this regard.

The Committee believes that barriers to entry must, to the extent possible, be removed. Otherwise, the emergence of new carriers might be inhibited, as might the expansion of existing carriers. We are convinced that, if re-regulation is to be avoided, a pro-competitive environment must exist. Removal of barriers to entry is critical in ensuring this environment. In our view, every opportunity must be taken to promote and create competition. This, in turn, will benefit consumers.

B. PREDATORY BEHAVIOUR

In the *Policy Framework for Airline Restructuring* presented to the Committee, the Minister of Transport identified predatory behaviour as a concern to be addressed within the context of fostering competition. In particular, the *Policy Framework* notes that “small and new entrant carriers are potentially vulnerable to excessively aggressive competitive attacks from a larger, established airline.” To deal with this situation, “the government will ensure that there are effective measures put in place for dealing with predatory behaviour in the airline industry.” The *Policy Framework* indicates that this may include the possibility of legislation to ensure that quick action can be taken to prevent this practice.

The Competition Bureau, in its letter to the Minister of Transport, noted that “predatory conduct is intended to eliminate or discipline a competitor or to deter future entry by new competitors and goes beyond a normal competitive response.” Although predatory conduct is already addressed in two provisions of the *Competition Act*, the Competition Bureau recommended that the Act be amended to address airline-specific predatory behaviour, including the specification of acts or conduct that would constitute an anti-competitive act and the power to make temporary cease and desist orders under certain circumstances.

A number of the Committee's witnesses spoke of predatory behaviour. Some focused their comments on price, whereby a carrier might set low fares to harm competitors or match fares while adding capacity. Others noted that predatory behaviour can also take other forms, including excessive expansion of capacity, the matching of routes, selling below variable costs, modifying frequent flyer programs and restricting access to airport facilities. In the view of some

witnesses, the definition of “predatory” must be sufficiently broad to encompass all types of predatory behaviour. Changes to the *Competition Act* to specifically address predatory and anti-competitive behaviour in the airline industry were also mentioned.

The Committee believes that predatory behaviour is a barrier to entry that must be explored, and urges the government to examine the manner in which such behaviour is defined and controlled in other countries. Allowing a dominant carrier to engage in predatory behaviour would greatly inhibit competition in the airline industry, with negative repercussions for the industry and for consumers, airline employees and communities across Canada.

From this perspective, the Committee recommends that:

- 1. The *Competition Act* be amended to define “predatory behaviour” within the airline industry and to give the Governor in Council the power to specify, by regulation, anti-competitive acts or conduct by air carriers.**
- 2. The *Competition Act* be amended to give the Commissioner of Competition the power to issue temporary cease and desist orders in cases of predatory conduct in the airline industry. This action should only be taken following consultation with the Canadian Transportation Agency.**
- 3. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier not engage in predatory behaviour. Any predatory action then taken by the dominant carrier should be subject to sanctions.**

C. OWNERSHIP LIMITS

1. The 25% Limit

For many Canadians, ownership and control of the carriers within Canada’s airline industry are critically important. The airline industry, because of our geography and population distribution, is a vital contributor to economic growth and prosperity, and the social fabric, of Canada. Thus, it is perhaps not surprising that one of the most contentious issues facing the Committee centred on ownership and control of our airlines.



Under the *Canada Transportation Act* (CTA), air carriers operating in Canada must be “controlled in fact by Canadians”; as well, the Act includes a 25% limit on foreign ownership of voting shares, although the Governor in Council may, by regulation, increase this percentage. In determining where control “in fact” lies, the Canadian Transportation Agency analyzes financial, managerial and operational relationships.

As well, the *Investment Canada Act* is relevant, and applies when a single foreign investor wishes to acquire more than 33 1/3% of a Canadian enterprise. This Act permits foreign shareholdings in a Canadian company up to 50% less a share, provided that these shares are widely held and that management control remains with Canadian shareholders.

The *Policy Framework on Airline Restructuring* presented to the Committee by the Minister of Transport states that “neither the 25% voting share limit nor the requirement for control “in fact” by Canadians will be changed. The Canadian Transportation Agency will maintain its role of ensuring that domestic air carriers remain Canadian-owned and controlled.”

Foreign ownership restrictions are common to most countries. Those contained within Canadian legislation are intended to ensure that domestic routes are reserved for Canada’s air carriers and that companies benefiting from designation as Canadian carriers for route rights under bilateral international air agreements are controlled by Canadians.

The Committee heard a great deal of testimony on these ownership limits and their effect on the restructuring of Canada’s airline industry. With regard to the 25% foreign ownership limit under the CTA, many witnesses believed that this is a regulatory barrier to entry because the industry requires a great deal of funding and there are not sufficient pools of capital within Canada to allow new entrants to compete in the market, nor to allow existing carriers to expand their operations. They felt that the foreign ownership limit could be raised, or even eliminated, without losing Canadian control of our airline industry.

Other witnesses, however, argued for no change to the 25% foreign ownership limit. Some suggested that adequate access to capital exists, while others supported the status quo in order to limit foreign ownership of Canadian businesses.

Discussions of foreign ownership sometimes led to discussions of foreign control. In this regard, the Committee was also told that foreign control can be exercised through service and maintenance contracts, and through additional measures other than equity ownership. Examination of foreign ownership and control issues must go beyond equity considerations alone. These issues must be analyzed within a broader context.

The Committee also received testimony about the circumstances surrounding the current merger talks, with both Air Canada and CAIL receiving financial backing from their alliance partners. A number of witnesses noted that our two major airlines are heavily dependent on these partners. In fact, some felt that they were, to a large degree, controlled by the alliances.

The Committee is well aware of the controversy surrounding the foreign ownership issue. We are, however, also cognizant of the fact that Canada's air carriers are operating within a global context and as such require new tools to survive in this environment. As noted previously, the Competition Bureau cited the policy on foreign ownership as one of the largest regulatory barriers to entry, and suggested that the government may wish to reconsider this policy if a dominant carrier emerges. We believe that raising the foreign ownership limit to a higher level would remove a significant barrier to entry and enhance competition in the domestic air market, particularly given the capital-intensive nature of the airline industry and the need by new entrants and existing carriers for capital. In our view, increasing the foreign ownership limit may ensure that Canada has two competing national airlines, rather than one dominant carrier.

As a result, the Committee recommends that:

4. The government raise the foreign ownership limit in Canada's airlines to 49%.

2. The 10% Limit

The 10% limit on the holding of voting shares by any one entity that exists in the *Air Canada Public Participation Act* has also been at the centre of the Committee's deliberations. When Air Canada was privatized in 1988, this limit was put in place to ensure that control could not be acquired by a single entity and to ensure that shares were widely held.

According to the *Policy Framework on Airline Restructuring*, "the government is prepared to consider increasing the limit to a new level, if such a measure contributes to achieving a healthy, Canadian-controlled airline industry."

Some witnesses told the Committee that a governance structure with strict shareholder ownership limits reduces shareholder influence in the management of a company, while others argued that limits are needed to ensure that no single shareholder is able to exercise undue influence on a company's management. It was also pointed out that while major airlines in other countries have controls over foreign ownership, they usually do not have limitations on individual holdings affecting their own citizens. The Committee was also told that changes to ownership rules could have implications for our obligations under the North America Free Trade Agreement (NAFTA).

The Committee is of the opinion that the 10% limit on share holdings of Air Canada by a single entity has outlived its intended purpose. Air Canada has been a private company for more than 10 years, and has been operating and competing successfully in domestic and international markets during that time. Raising this limit would in all likelihood contribute to a better managed company by enabling shareholders to hold management more accountable for performance. Moreover, a review process would allow an examination of any effects, adverse or otherwise, that an increase in the limit would have on the operation of the company. It should be noted that the Committee is confident that a change to ownership limits in the airline industry would in no way violate our NAFTA obligations.

Therefore, the Committee recommends that:

5. The *Air Canada Public Participation Act* be amended to raise the limit of voting shares that any one entity can hold in Air Canada from 10% to 20%, with a review after two years to determine the impact of this change on the operation of the company.

D. SLOTS, AIRPORT FACILITIES AND RELATED ISSUES

1. Slots

A slot is a scheduled time of arrival or departure available or allocated to a particular airline on a specific date at an airport. Toronto's Lester B. Pearson International Airport is the only Canadian airport that is currently at slot capacity. Slots there, as well as at other slot-controlled airports throughout the world, are allocated through a process involving two international meetings per year, where airlines submit their requests for access to airport slots. To the extent possible, slot coordinators attempt to accommodate these requests. At present, there exists only a general International Air Transport Association (IATA) protocol, which is used as a guide for slot allocation.

The Competition Bureau addressed the issue of slots within the context of a dominant carrier environment and recognizing that, while the focus of their discussion was Pearson, similar constraints could occur in future at other airports. In particular, the Competition Bureau recommended to the Minister of Transport that “the dominant carrier give up, on demand from other Canadian carriers, a sufficient number of slots at Pearson, and at any other Canadian airport should slot constraints emerge, at times reasonably close to the requested times, so that effective competition can be mounted in domestic markets. ... Slots should then be allocated according to regulations to be developed by Transport Canada.” It was also indicated that “slots currently attributed to a regional affiliate that might seek to establish itself as an airline independent from the dominant carrier should continue to be held by that affiliate, rather than by Air Canada or CAIL. The affiliate would also likely require additional slots.”

Certainly, slot access is a key concern for many. In fact, witnesses cited access to slots as the most significant barrier to entry should a dominant carrier emerge from the restructuring process; as well, slot access was identified as a problem at some airports even now. Independent carriers, charter operators and regional affiliates told the Committee that if a dominant carrier emerges from the restructuring of Canada’s airline industry, that carrier could control the majority of slots at our major airports, resulting in a barrier to entry for existing carriers and potential new entrants, and significantly lessening competition. Pearson is a good example of this. As well, the dominant carrier could hoard slots at peak times by moving flights from off-peak periods, or by offering increased frequency at peak times.

Some witnesses suggested that no airline, group of airlines, or commercial airline alliance should be permitted access to, or control over, more than 65% of the available runway slots at any airport in Canada during any 15-minute period. While the Committee is not in a position to state categorically what the percentage should be, we believe that the government must ensure that existing carriers and new entrants have reasonable⁵ access to slots at Canadian airports, in terms of both number and timing. As well, a number of witnesses advocated a “use it or lose it” policy, whereby any airline that has been granted slots must use them within a reasonable period of time or forfeit them for re-allocation.

The Committee agrees that Transport Canada should develop rules governing the allocation of slots at Pearson and, if necessary, at other Canadian

⁵ The term “reasonable” has a generally understood meaning within the *Canada Transportation Act*.



airports; we recognize that this is currently a problem which would be exacerbated in a dominant carrier environment. These rules must ensure that carriers, other than a dominant carrier, have access to slots so that effective competition can occur in the domestic market. We feel that while the IATA protocol provides guidance, it may not adequately address competition concerns should a dominant carrier emerge from the restructuring process. Moreover, we believe that the Local Airport Authorities (LAAs) should be consulted as the slot allocation rules are being developed. Clearly, access to slots on a reasonable basis would be a significant factor in fostering competition in the airline industry.

From this perspective, the Committee recommends that:

6. Transport Canada, following consultation with Local Airport Authorities, develop regulations regarding slot allocation in such a manner that new entrants and existing carriers have reasonable access to slots at Pearson, and at other Canadian airports should the need arise. These regulations should incorporate a “use it or lose it” principle.

2. Airport Facilities

The *Policy Framework on Airline Restructuring* indicates that, within a dominant carrier scenario, “the government will ensure that access to airport facilities will be allocated to permit competitive domestic services to be introduced.” This may require a dominant carrier to “give up some access to airport terminal facilities to ensure that airport access is not a barrier to entry for current or potential competitors.”

From its perspective, the Competition Bureau, in its letter to the Minister of Transport, called for “the dominant carrier (to) surrender to airport authorities, on reasonable terms and conditions, its rights, under subleases or licences, to those facilities that could be converted to common use, such as gates, loading bridges, ticket counters, baggage systems and flight information display systems.” It also suggested that “the federal government could provide incentives (for example, reduced rent) to encourage airport authorities to adopt this recommendation ...”

The Committee believes that access to slots would, by itself, be insufficient to bring about the desired level of competition. What is required is access to the broad range of airport facilities needed by new and existing carriers to compete effectively with a dominant carrier.

Thus, the Committee recommends that:

7. Transport Canada, as landlord, use its powers under ground leases and through such incentives as reduced rent to encourage airport authorities to adopt policies that provide reasonable access to airport facilities to new entrants and existing carriers.

3. Computer Reservation Systems

The two major Computer Reservation Systems (CRSs) in the airline industry are Gemini and Sabre — the former used by Air Canada, the latter by CAIL. These systems are a key component of airline ticket selling and distribution. When these systems were created, airline owners structured displays in such a way that their own flights were favoured over those of their competitors. To alleviate this problem, some countries, including Canada, have instituted rules that remove or reduce the potential for most anti-competitive uses of the systems.

Nevertheless, in conducting its analysis in the context of a dominant carrier environment, the Competition Bureau has indicated that improvements can still be made in a number of areas. For example, it cites a case where the display for a new entrant, which would have only small networks or point-to-point service, will show interline connections which will not receive as high a priority as on-line connections of the dominant carrier. This will occur even if the interline connection has a shorter elapsed travel time.

Another case identified by the Competition Bureau dealt with multiple displays of the same flight due to code sharing by alliance partners which results in a practice known as “screen padding”. For example, a flight from Charlottetown, Prince Edward Island to Rome, Italy could be displayed as two on-line connections as well as one or more interline connections. These multiple displays will often push competing travel options onto secondary screens.

Mention was also made by the Competition Bureau that the CRSs give all carriers very detailed data about each other’s sales. This would allow a dominant carrier access to marketing information on new and existing carriers and could increase its ability to injure competitors. This level of access to information concerning one’s competitors is rather unique.

Recommendations made by the Competition Bureau dealt with mandatory code sharing, a requirement that the same flight not be displayed more than twice and restrictions on the sale or acquisition of booking information in certain circumstances.



The Committee believes that a dominant carrier must not have access to detailed marketing information on new or existing carriers. Access to information that might be considered confidential, proprietary or prejudicial must not be permitted, since such disclosure could be used by a dominant carrier in a manner that could inhibit competition.

As a result, the Committee recommends that:

8. The government review the Computer Reservation System (CRS) regulations to remove anti-competitive practices and to ensure that CRS competitive marketing information is not disclosed.

4. Frequent Flyer Programs

Many witnesses mentioned frequent flyer programs, both generally and as a barrier to entry. This issue was addressed by the Competition Bureau in its letter to the Minister of Transport, which recommended that “new entrants be able to purchase points in the dominant carrier’s (frequent flyer) plan at a cost equal to either the parent’s cost or the internal transfer cost to an affiliate, whichever is lower.” Moreover, according to its recommendation, “points would be awarded by the new entrants on all their domestic flights,” as well as “on transborder and international routes if a competitive analysis conducted at the time of restructuring reveals that there is insufficient competition on these routes.” As well, the Competition Bureau recommended that “points awarded by new entrants (would) have the same rights and privileges as those awarded by the dominant carrier.”

The Committee believes that frequent flyer programs are an important marketing device for air carriers. These programs have had a beneficial effect since their introduction, particularly for business travellers. We feel that regional affiliates and other carriers which currently have an arrangement with a national carrier regarding its frequent flyer program must have it safeguarded in the event of a dominant carrier environment.

Moreover, the Committee is of the opinion that a frequent flyer program could be used by a dominant carrier as a barrier to entry. It is for this reason that we believe that new and existing carriers should also be permitted to participate in a dominant carrier’s program, at a cost. Allowing access to the frequent flyer program offered by a dominant carrier would serve the dual purpose of fostering competition and protecting the public interest.

From this perspective, the Committee recommends that:

9. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier honour all frequent flyer points awarded by its affiliates, carriers with which it has an arrangement in this regard, and any airline that it acquires or with which it merges. As well, as a condition of approval, a dominant carrier should be required to allow continued participation by these carriers in its frequent flyer program.

10. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier allow new entrants and existing carriers to purchase points in its frequent flyer program.

5. Surplus Aircraft

Brief mention was made by witnesses of the sale of surplus aircraft that would be likely to occur should the restructuring of the airline industry result in a dominant carrier. The Competition Bureau recommended to the Minister of Transport that “the dominant carrier offer to transfer, within a reasonable period following restructuring and on reasonable terms and conditions, all surplus aircraft, either owned or leased, to any interested parties in the domestic market before selling them abroad or parking them.”

The Committee believes that, in the absence of any condition requiring that it do otherwise, a dominant carrier could hold on to its surplus aircraft or sell them outside of Canada, thereby creating a barrier to entry for new entrants and existing carriers.

For this reason, the Committee recommends that:

11. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier offer to transfer its owned or leased surplus aircraft to interested parties in the domestic market. This offer should be made on reasonable terms and conditions, within a reasonable time period following restructuring and before selling them abroad or parking them. In the event that a dominant carrier and an interested party cannot agree, the Canadian Transportation Agency should assess what is reasonable.

E. INTERLINING AND CODE SHARING

1. Interlining

Interlining is an agreement between two carriers to facilitate connecting traffic, and involves them charging less for a combined ticket than for two tickets



purchased separately. The carriers also facilitate baggage handling and ticketing for connecting service. The Competition Bureau identified interlining as a concern, and recommended that “the dominant carrier be required to negotiate interline agreements on commercially reasonable terms and conditions with all new entrants in the domestic market wanting such agreements.” It should be noted that, in its letter to the Minister of Transport, the Competition Bureau used the term “new entrant” to refer to both new and existing Canadian air carriers, other than Air Canada and CAIL.

Regional, charter and independent carriers told the Committee that they must have access to interlining agreements in a dominant carrier scenario to allow them to compete. Without this, while they could carry traffic from Thompson to Winnipeg and then on to Hong Kong on a dominant carrier, the price could be prohibitive and would involve two separate tickets.

The Committee believes that interlining agreements between a dominant carrier and new or existing carriers would facilitate the competitive environment needed to ensure protection of the public interest and “seamless” air travel.

Therefore, the Committee recommends that:

12. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier negotiate interline agreements under commercially reasonable terms and conditions with all new entrants and existing carriers in the domestic market wanting such agreements.

2. Code Sharing

Code sharing is the use of one carrier’s designator code by another airline in computer reservation systems, timetables and tickets. It is an extension of interlining and allows carriers to better market their services because code-shared flights are considered to be on-line flights.

Like interlining, this issue was addressed by the Competition Bureau in its letter to the Minister of Transport. In particular, it was recommended that “new entrants be able to place their codes on those flights for which they have an interlining agreement with the dominant carrier.”

Witnesses told the Committee that they consider it essential that new entrants and existing carriers have access to code sharing arrangements with a dominant carrier. In general, they spoke of code sharing and interlining arrangements as being parallel requirements.

The Committee holds the same view. Without code sharing arrangements, new entrants and existing carriers will not be able to compete effectively. Code sharing is critical to the development of a competitive airline industry in this country, and conditions in this area should be imposed on a dominant carrier prior to approval.

From this perspective, the Committee recommends that:

13. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier code share with new entrants and existing carriers with which it has interline agreements.

F. REGIONAL AFFILIATE DIVESTITURE

In the opinion of the Competition Bureau, “divestiture of some or all of the dominant carrier’s regional affiliates may go some way toward introducing competition into domestic markets,” although it was not recommended as a solution since “a full merger review (would have to be carried out) before recommending it as a remedy.” Nevertheless, assuming that divestiture is feasible and would result in viable competitors, the Competition Bureau noted that the government would have to address four issues:

- regional carriers do not compete with the parent carrier, instead serving local and regional markets;
- since the success of the regional carriers depends on feed traffic received from and sent to the mainline carrier, mandatory interlining and code sharing arrangements between the dominant carrier and the divested regional airline would be needed;
- regional carriers are financially and operationally dependent on parent carriers; and
- regional carriers benefit from the parent carrier’s volume purchases of certain items and share the loyalty benefits of the parent carrier’s frequent flyer program.

The Competition Bureau recommended that, in the event that regional carrier divestiture is required, several conditions be met:

- a divested regional carrier be relieved by the dominant carrier of any restrictions on its ability to compete;



- the dominant carrier be required to enter into interlining and code sharing agreements on reasonable terms and conditions with any divested regional airline;
- the dominant carrier be required to transfer, to the divested regional airline, slots and, on reasonable terms and conditions, gates, counters and other facilities comparable to those currently enjoyed; and
- the dominant carrier give any divested regional airline the same level of financial and operational services now provided for a reasonable transition period at prices no less favourable than those currently offered to regional airlines or to any continuing affiliated carriers, whichever is lower.

Witnesses addressing divestiture of regional affiliates stressed that a dominant carrier must have a strong, efficient feeder network, whether through ownership or through commercial agreements. Their opinions differed, however, about whether a dominant carrier should be required to divest itself of its regional affiliates. In the view of some, regional affiliates are critical from two perspectives — providing feed traffic and “growing” new routes. Others, however, believed that allowing a dominant carrier to continue its current relationship with its regional affiliates would inhibit competition. A number of witnesses pointed out that regional affiliates and mainline carriers need each other.

The Committee believes that divestiture of regional affiliates could result in enhanced competition. Recognizing the symbiotic relationship between a national carrier and its regional affiliates, however, it is not clear to us that divestiture should necessarily be a condition of approval. In this area, caution is needed. It is not clear how a dominant carrier might be affected if it were required to divest itself of its regional affiliates and instead negotiate what would amount to a partnership with divested, or other, regional carriers to coordinate schedules and facilities. The potential effect of divestiture on regional affiliates is also unclear. More study is needed, and should occur within the context of a full merger review.

For this reason, the Committee recommends that:

14. The government ask the Competition Bureau to study, within a full merger review, the extent to which divestiture of regional affiliates would enhance competition in the airline industry in a dominant carrier scenario. If this study reveals that competition would be enhanced, the government should require a dominant carrier to take such action as a condition of approval.

G. RECIPROCAL CABOTAGE

The Competition Bureau's terms of reference from the Minister of Transport excluded an examination of cabotage. Along with the government's policy on foreign ownership, however, its policy on cabotage was identified by the Competition Bureau as the largest regulatory barrier to entry into the airline industry; government reconsideration of this policy was suggested if a dominant carrier were to emerge.

Among the witnesses who addressed cabotage, some stressed that it must be reciprocal, while others had no difficulty with it being extended unilaterally; others rejected it outright. Those supporting reciprocal cabotage argued that if foreign carriers are to have access to Canada's markets in this way, our air carriers must have similar rights in foreign countries. Witnesses supporting unilateral cabotage made the point that at least some of Canada's air travellers would benefit by increased competition on domestic routes, and that they should not have to wait the potentially lengthy period of time that might be taken in negotiating reciprocal rights.

Those witnesses who expressed no support for cabotage did so on the basis that allowing foreign carriers, especially U.S. carriers, access to Canada's domestic air market could financially harm some of our airlines. The point was made that cabotage would likely lead to increased competition by foreign carriers on profitable routes where we already have competition in the absence of cabotage.

The Committee understands the problems associated with cabotage. In spite of this, we think reciprocal cabotage would open up the market to more domestic competition, while at the same time allow Canada's air carriers to expand their markets in the United States. Along with the other barriers to entry discussed previously, cabotage must be viewed as a viable means by which competition can be fostered within Canada's airline industry.

From this perspective, the Committee recommends that:

15. The government initiate negotiations with the United States on reciprocal cabotage. However, no agreement should be concluded without a comprehensive review of the outcome of the negotiations by the Canadian Transportation Agency, the Competition Bureau and the appropriate committees of Parliament.

H. CANADA-ONLY CARRIERS

The Competition Bureau has suggested that the creation of Canada-only carriers would provide a significant amount of competition in the dominant carrier scenario. In fact, in its view, “the creation of such Canada-only carriers could potentially be more effective in contributing to domestic competition than all the other recommendations” made to the Minister of Transport.

By “Canada-only carriers,” the Competition Bureau is referring to an airline that would be established under an Australia-like model for foreign ownership. Under this model, which would require a change to government policy regarding ownership and control, a carrier would be created that would be licensed to serve only domestic routes and could be up to 100% foreign owned. This model would use Canadian crews, be required to comply with all Canadian laws and regulations, and be subject to the same competitive conditions as any other Canadian carrier operating in the domestic market.

The Competition Bureau believes that this would allow for greater access to foreign capital to finance Canadian airline operations and could align new entrants with knowledgeable foreign operators who have the expertise to operate as effective competitors to the dominant carrier.

While the Committee did not hear a great deal of testimony on this proposal, we believe that it has merit as a means of enhancing competition and perhaps avoiding a dominant carrier scenario. The Australian model bears study in order to determine whether or not it is applicable to the Canadian situation and what regulatory/policy framework would be required. Such a review is particularly important in light of the prominence given to this proposal by the Competition Bureau.

As a result, the Committee recommends that:

16. The government examine the viability of licensing Canada-only carriers to operate solely on Canadian domestic routes.

I. A MODIFIED SIXTH FREEDOM

The Competition Bureau, in its report to the Minister of Transport, suggested using a modified sixth freedom approach as one way of enhancing domestic competition should a dominant carrier emerge from the restructuring process. A sixth freedom is the right to carry traffic from one foreign country to another foreign country via the carrier’s home country. For example, a Canadian carrier

could pick up passengers in Frankfurt and fly them to Detroit via Toronto. Under the Competition Bureau's proposal for a modified sixth freedom, a passenger could be taken from a foreign country via the home country back to the foreign country. For example, a U.S. carrier could pick up passengers in Montreal and fly them to Vancouver via Chicago. While it is now possible to do this, this service cannot be sold, marketed or displayed, on a travel agent's computer reservation system, on a single-ticket basis.

The Competition Bureau suggested that allowing this form of modified sixth freedom rights will instill price discipline on the dominant carrier to the benefit of travellers, particularly transcontinental business travellers. It recommended that, as a result of restructuring, the Minister of Transport should immediately attempt to implement modified sixth freedom rights with the United States; if immediate implementation is not possible, the Minister should allow modified sixth freedom unilaterally within two years, assuming there is no compelling evidence that new entrants and existing carriers are providing effective competition and price discipline to the dominant carrier.

While the Committee believes that a modified sixth freedom could provide a degree of competition for a dominant carrier, we caution that the price would have to be significantly lower than that offered by a dominant carrier to attract sufficient traffic to bring about "real" competition on these routes. We feel that the inconvenience and delays associated with going through a U.S. hub would require markedly lower fares to attract large volumes of traffic away from a dominant carrier. Having said this, we think that this option is worth exploring. Carriers may be willing to provide sufficiently low fares to give consumers a choice, and at the same time instill price discipline on a dominant carrier. Given the significant changes that may occur in Canada's airline industry in the future, the government should take every opportunity to implement proposals that would ultimately lead to a stronger, more viable airline industry and more choices for consumers.

From this perspective, the Committee recommends that:

17. The government begin negotiations with the United States for the implementation of modified sixth freedom rights between the two countries to allow the sale, marketing or display of sixth freedom traffic on a single-ticket basis.

J. CHARTER CARRIERS

Regulations developed in 1978 govern international air charter services. Although a new policy has not yet been announced, the government has recently re-examined these regulations. At the present time, Canada has signed more than 60 bilateral air services agreements, which define what cities carriers may serve, the number of carriers that can fly these routes, the frequency of service or capacity on these routes and the approval of prices. Some of these agreements are highly restrictive, while others are relatively liberal.

In addressing international charter regulations, the Competition Bureau indicated that the current distinction between charter and scheduled air service should be eliminated for the international market, as has been done for the domestic market. As well, it suggested that Canada should “remove the current regulatory restrictions relating to advance booking requirements, minimum stay, purchase of return transportation, points of departure and return, minimum prices and entity charters.”

Several witnesses told the Committee that charter carriers will provide some competition in the domestic market in a dominant carrier environment, provided that certain barriers to their full participation in the marketplace are eliminated. Their ability to provide effective domestic competition is tied to their success in the international marketplace. From this perspective, they argued that changes must be made to international charter regulations. Particular mention was made of recommendations submitted by charter carriers to the Minister of Transport in September 1998.

In the Committee's view, liberalized rules for international charter carriers are needed. Their international success is critical to their ability to compete domestically. All possible mechanisms for contributing to this success must be explored to advance their role as a competitor in the domestic marketplace. To this end, we believe that the distinction between international charter service and international scheduled service should be reduced, to the extent possible. The elimination of this differentiation would enhance the ability of Canada's international charter carriers to compete domestically for their benefit and the benefit of Canada's air travellers.

From this perspective, the Committee recommends that:

18. The government examine its international charter policy with a view to reducing the distinction between scheduled and charter services.

19. The government, recognizing restrictions that may exist within international bilateral air services agreements, remove current regulatory restrictions in such areas as advance booking requirements, minimum stay, purchase of return transportation, points of departure and return, minimum prices and entity charters.

PROTECTING THE PUBLIC INTEREST

Throughout the debate on the restructuring of Canada's airline industry, witnesses consistently mentioned how Canada's air travellers, airline employees, and residents of small and remote communities would be affected by any restructuring. The negative effects were frequently identified as including higher fares, fewer discount seats, less generous discounts, reduced frequency, service that is of a lower quality, and reduced benefits from frequent flyer programs. While the Committee is convinced that increased competition in the airline industry will benefit consumers, airline employees, and residents of small and remote communities, we also believe that protective measures must be put in place.

The regulatory framework that currently exists has certain features designed to protect consumers. For example, new entrants to the airline industry must meet a financial fitness test. This requirement ensures that they have sufficient funds to sustain operations in an initial three-month start-up period without revenues from ticket sales. Related to this is a prohibition on ticket sales prior to licensing, which ensures that advance ticket sales cannot be used to finance the start-up of operations.

The Committee received testimony about airline alliances and the manner in which they benefit air carriers but also, importantly, consumers and the residents of small and remote communities. In particular, they benefit from access to larger international networks and lower fares. More communities can be reached more frequently and in a relatively "seamless" manner, with consumers using the same air transportation system without having to transfer between unconnected airlines. Benefits can also result from reciprocal frequent flyer programs, alliance member lounges, coordinated ticketing and baggage handling, conveniently situated connecting gates and improved coordination of schedules. We believe that alliances must be preserved, since their loss would reduce benefits received by air carriers, air travellers and the residents of small and remote communities.

Protecting the public interest is of paramount importance to the Committee. While we believe that fostering a competitive environment has a role to play in the restructuring of Canada's airline industry, there are also public interest concerns that must be addressed. For this reason, we make specific recommendations concerning safety, air fares, service to small and remote communities, financially vulnerable airports, airline employees, travel agents, the merger/acquisition review process, commitments by a dominant carrier, and a monitoring and review process.

A. SAFETY

Everyone is concerned about airline safety — air travellers, air carriers, airline employees and the government. In fact, a critical consideration identified by the government in the *Policy Framework for Airline Restructuring* is no compromise of our existing high safety standards. This framework indicates that “the government will ensure that Canada's safety standards remain among the highest in the world.”

Safety considerations include the presentation of flight safety and other relevant information in a language easily understood by the air traveller. In this regard, linguistic considerations exist. Recognizing that linguistic duality is fundamental to the identity of Canada, the *Policy Framework* indicates that “the government will ensure that the *Official Languages Act* continues to apply in the case of Air Canada or any future dominant carrier, and that the Act is effectively implemented.”

Many of the Committee's witnesses mentioned safety issues, including firefighting, emergency services, the number of, and training given to, airline personnel, and the need to ensure that safety information is properly communicated to air travellers. Particular mention of linguistic duality was made by several witnesses, some of whom recommended that the government ensure that the *Official Languages Act* continue to apply in its entirety to Air Canada or to a future dominant carrier, and that regional affiliates and other subsidiaries be subject to certain parts of the Act.

The Committee is aware that the matter of the application of the *Official Languages Act* to Air Canada affiliates has been referred to the Federal Court. We believe that linguistic considerations are important for many reasons, not the least of which is safety. The Committee, too, feels that safety must not be compromised, and thus supports the comments made by witnesses regarding adequate staffing on flights and training for airline personnel. While we are

confident that safety is, in fact, the first priority for everyone — the government, air carriers, airline personnel, and air travellers — in our view there is no harm — and indeed great benefit — in communicating this regularly.

Moreover, the Committee hopes that all air carriers, regardless of whether or not they are specifically subject to the *Official Languages Act*, will recognize the linguistic profile of the clients they serve, and will offer all safety instruction and other services in the appropriate languages.

Therefore, the Committee recommends that:

20. In implementing its commitment to the very highest levels of safety in airline travel, the government use every available opportunity, throughout and following the restructuring of the airline industry, to communicate that safety is the first priority.

21. The government encourage all Canadian air carriers not specifically subject to the *Official Languages Act* to respect the spirit and intent of the Act where there is significant demand for services in either of Canada's official languages.

B. AIR FARES

The *Policy Framework for Airline Restructuring* presented by the Minister of Transport to the Committee notes that Canadians, and the government, are concerned about the future price of air travel. The Minister of Transport told the Committee that “although the best way to address pricing is to have an air services market that remains competitive as a means of disciplining pricing, it is recognized that competition may not exert sufficient control on prices in all circumstances.” The *Policy Framework* indicates that the government will review section 66 of the *Canada Transportation Act*, and “will require commitments on pricing from the dominant carrier during the restructuring process and will consider adding conditions to its restructuring approval.”

Section 66 of the *Canada Transportation Act* enables the Canadian Transportation Agency, on a complaint basis, to review basic fares or fare increases on monopoly routes in Canada, and to order roll-backs and refunds where practicable. An important issue is whether this section of the Act should be broadened to address other types of fares, and fares on non-monopoly routes.



The issue of air fares was also addressed by the Competition Bureau in its letter to the Minister of Transport. It suggested that “there is no effective regulatory protection against excessive pricing in the dominant carrier environment.”

Witnesses commented on the rate at which air fares have risen over time, noting that their rate of increase has exceeded the inflation rate. They also often mentioned the high cost of flying to Canada’s small and remote communities. In fact, 90% of passengers use discount fares, with the result that section 66 of the *Canada Transportation Act* provides them with no protection. Witnesses repeatedly shared their fear that, in a dominant carrier environment, air fares could become prohibitively expensive for some Canadians, especially in the absence of new entrants.

The Committee, too, is concerned about prohibitive air fares, and the effect on air carriers in terms of traffic volume, on the Canadian economy in terms of reduced business travel, on air travellers in terms of reduced travel opportunities to visit family, friends and other parts of Canada, and on small and remote communities in terms of reduced economic development and links to the rest of Canada.

While the Committee does not wish to jeopardize the financial viability of a dominant carrier, we believe that consumers, and residents of small and remote communities, must have some assurance that air fares will not rise to prohibitive levels, and that this assurance should take the form of a condition of approval for a dominant carrier.

For this reason, the Committee recommends that:

22. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier freeze air fares and ensure the availability of a reasonable number of discount seats. These conditions should exist for a two-year period.

23. The *Canada Transportation Act* be amended to allow the Canadian Transportation Agency to approve or disapprove any fare increases requested by a dominant carrier.

24. For the two-year period during which air fares would be frozen, a dominant carrier be required to justify any requests for air fare increases to the Canadian Transportation Agency. Requests would only be considered in extraordinary circumstances.

25. Upon approval of a fare increase by the Canadian Transportation Agency, a 60-day notice period be required before any fare increase takes effect. The amount of the increase must be communicated to consumers.

C. SERVICE TO SMALL AND REMOTE COMMUNITIES

Despite its confidence that an appropriate competitive environment will induce existing carriers or new entrants to the industry to serve routes vacated by a major carrier or its affiliates, the impact of a dominant carrier on small and remote communities is a concern for the government.

Sections 64 and 65 of the *Canada Transportation Act* require that notice be given by the second last and last carrier out of a domestic point. These requirements exist to alert the community and other carriers of an emerging competitive opportunity. As part of its *Policy Framework*, the government has indicated that it will review these requirements to give notice when exiting a market; as well, it will “require commitments on service to small communities from the dominant carrier during the restructuring process and will consider adding conditions to its restructuring approval.”

A number of the Committee’s witnesses shared their views about regional, charter and independent air carriers, and the role they should or will play in a restructured airline industry. Many indicated that any restructuring will create new opportunities for the realignment, adjustment and expansion of existing carriers, as well as the potential emergence of new carriers, provided a level playing field is created. A level playing field requires that attention be paid to many of the issues discussed previously in the context of fostering competition, particularly slots, airport facilities and predatory behaviour.

Witnesses also highlighted the importance of regional, charter and independent carriers in the economic development of small and remote communities, as well as their role as an important link for residents of these communities to the rest of Canada. Mention was made by some witnesses about the potential impact of airline restructuring on economic development initiatives by our Aboriginal peoples. Another concern raised was add-on fares, with some witnesses suggesting that air carriers holding a monopoly position on any route in Canada be required to offer add-on air fares to all other carriers on a pro rata basis, as it would if constructing add-on fares for connections to its own air services.



While we are concerned that service to small and remote communities be retained at the current level, if not enhanced, the Committee does not believe that service to these communities should be subsidized by Canadian taxpayers. As well, we do not believe that a dominant carrier should be “forced” in the long term to continue serving communities where the routes are not commercially viable; that is, a dominant carrier should not be forced to cross-subsidize, and pay for unprofitable routes with the revenues earned on profitable routes. In our view, the proper solution is the creation of a competitive environment that would allow new entrants to emerge and existing regional, charter and independent carriers to thrive.

As well, the Committee is concerned about the sections in the *Canada Transportation Act* requiring the second last and last carrier out of a domestic market to give notice. In our view, a requirement to give notice, without a companion requirement to continue service during this time, makes little sense. Nevertheless, we think that it would be inappropriate for government to force a private sector company other than a dominant carrier or its affiliates, particularly one suffering financial difficulties, to continue or begin serving a market. We believe that air travellers need greater protection than is given by the notice requirement in the *Canada Transportation Act*, and feel that they are entitled to receive advance notice of a service disruption. In addition, we think that service to small and remote communities must be provided for a period of time should an independent carrier cease to operate or to serve particular routes; in our view, a dominant carrier or its affiliates should have the responsibility to serve these communities for a period of time. It is hoped that, during this time, a new entrant will emerge or an existing carrier will provide the service.

From this perspective, the Committee recommends that:

26. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier and any wholly-owned affiliates continue existing service to small and remote communities for a three-year period, notwithstanding sections 64 and 65 of the *Canada Transportation Act*. This condition should apply for the three-year period unless a new or existing carrier provides service of a similar quality at a reasonable price to these communities.

27. In a dominant carrier scenario, if an independent carrier ceases to provide scheduled air services, the government request the dominant carrier to operate these routes for a one-year period.

28. The *Canada Transportation Act* be amended to require all air carriers to give 48 hours notice to the Canadian Transportation Agency prior to initiating a service disruption. The Agency should then inform the public and affected airports.

D. FINANCIALLY VULNERABLE AIRPORTS

The Committee received testimony from a number of witnesses about the devolution of government control over aviation infrastructure and navigation, user fees and the financial problems of some airports. While many characterized devolution of aviation infrastructure as a positive initiative, witnesses identified the increased costs that this has meant for airlines and ultimately for consumers. Also highlighted was the financial vulnerability that has resulted for some of our airports and for some Local Airport Authorities (LAAs). Mention was also made of the funding of the Airport Capital Assistance Program (ACAP), particularly given the capital investments needed at some airports following devolution. They asserted, as well, that government policy changes following devolution have had an impact on the financing of such services as firefighting and emergency response.

In relation to financially vulnerable airports, the question of providing “essential air services” was also raised. In the view of some, adoption of an essential air services policy would require a financial commitment by the government to ensure that these services were provided where the cost of operation would be prohibitive in the absence of government support. Without this, consumers could be negatively affected, as could an entire community if an airport were to close.

The Committee believes that these concerns are serious. Increased costs associated with changes to airport user fees and navigation fees, among others, are potentially passed on to consumers in the form of higher fares and/or reduced service. As well, we believe that promoting a competitive environment to ensure service to small and remote communities can only be successful if airports in these communities continue to exist.

For this reason, the Committee recommends that:

29. The government review funding of, and eligibility for, the Airport Capital Assistance Program for financially vulnerable airports and assess whether the Program could be expanded to include airport operational costs to support essential air services to these airports. As well, the government should examine the impact of the

devolution of airports and means by which emergency response services at airports should be financed.

E. AIRLINE EMPLOYEES

As indicated in the *Policy Framework for Airline Restructuring*, the government, being aware of airline employees' concerns about job loss, relocation and layoff resulting from the restructuring, will "encourage labour-management discussions with a view to reaching an agreement satisfactory to both that will alleviate employee concerns." As well, during any major restructuring of the industry, the government will insist that "employees are treated fairly, and will require commitments from the dominant carrier to this effect."

It is assumed that the emergence of a dominant carrier will reduce much of the duplication that currently exists, with both of our national airlines flying many of the same routes at about the same time in planes with empty seats. That being the case, employment consequences are to be expected; in fact, if no employment effects were felt, a dominant carrier would likely have too much capacity.

Within this context, a number of the Committee's witnesses voiced their concerns about such issues as layoffs, terminations, relocation and the manner in which collective agreements and seniority lists would be merged. They argued for no involuntary layoffs or relocation, preferring instead attrition, early retirement incentives, voluntary severance options, leave of absence programs, and voluntary transfers. Some witnesses suggested that public support should be given to employees affected by the restructuring. In particular, income support, training, job search, relocation assistance and priority access to jobs in the industry for displaced workers were identified. In their view, the costs of adjustment for these employees should be borne by all taxpayers, rather than by air travellers. Concerns were also raised about the protection of benefits, including retirement benefits.

Although the Committee sympathizes with employees and their families who are likely to be affected by airline restructuring and the potential emergence of a dominant carrier, we are not convinced that public support should be provided to airline employees affected by restructuring. Many employees, in many industries, experience job loss and relocation through mergers, acquisitions and closures; in these cases, assistance is often provided by the company in question, particularly if a union exists, rather than by Canadian taxpayers in the form of "special assistance."

From this perspective, the Committee recommends that:

30. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier agree to no job losses and no involuntary relocation. Instead, a dominant carrier should be required to achieve employment reductions only through attrition and voluntary separations associated with early retirement and other incentives.

31. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier negotiate early retirement and other incentives with representatives of employees.

32. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier negotiate the protection of retirement and other benefits with representatives of employees.

Another issue addressed by witnesses appearing before the Committee was the “merging” of collective agreements, particularly seniority lists, that might be required as a result of the restructuring process and “common employer” designation. The Committee also heard testimony from witnesses about the “scope clause” included in the collective agreement between Air Canada and the bargaining agent representing its pilots. Witnesses noted that this scope clause is the most restrictive in the industry, and limits regional affiliates to flying turbo-props of 70 or fewer seats except for very limited services. They have identified a number of routes where they believe the introduction of jet aircraft would enhance service to small communities at reasonable cost.

The Committee is aware of the efforts that have been taken by air carriers and unions representing airline employees when mergers have occurred in the past. As well, we are cognizant of the Canada Industrial Relations Board’s powers as they relate to the merging of seniority lists. Moreover, we recognize the desire of regional affiliates for the flexibility to operate jet aircraft. In our view, this would provide communities with alternatives that are not presently available. We believe that elimination of the scope clause would yield opportunities for regional affiliates, their pilots and communities throughout Canada. In our view, scope clauses are anti-competitive and have the impact of limiting quality service to certain communities in Canada.

As a result, the Committee recommends that:

33. Parties to collective agreements containing a scope clause remove the clause in their next round of collective bargaining, recognizing that these clauses are anti-competitive and a barrier to quality service to certain communities in Canada.



34. The government instruct the Canada Industrial Relations Board to decide all outstanding cases regarding common employer designation in the airline industry in a timely manner but no later than 31 January 2000.

F. TRAVEL AGENTS

Travel agents account for more than 75% of ticket sales by scheduled airlines in Canada, and are the most important distribution mechanism for air travel. Airlines pay agents base commissions on a fixed percentage of the ticket price, up to a capped value, and make additional payments, called override commissions, when agents meet certain sales targets. Override commissions provide travel agents with an incentive to target business to particular carriers.

In its letter to the Minister of Transport, the Competition Bureau noted that “market share targets could be set so high that these override commissions would have a powerful exclusionary effect,” should a dominant carrier emerge. To address the situation, the Competition Bureau recommended that, for the domestic market, “the dominant carrier link its travel agent remuneration system to sales volume alone, on a straight-line basis, and not tie it directly or indirectly to travel agent loyalty.”

Witnesses raised concerns that airlines have access to travel agent information, such as the precise number of bookings each travel agent makes for each carrier on each route. As a result, travel agents contend that airlines use this information to target commission overrides and other incentives, which places them in a difficult position when discussing remuneration with the airlines.

The Committee was struck by the inability of travel agents to join together and “negotiate” commissions with air carriers. We believe that fairness dictates that travel agents be permitted to “negotiate” collectively in this manner, despite the fact that they are not “employees” as defined by the *Canada Labour Code*.

For this reason, the Committee recommends that:

35. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier link travel agent remuneration only to sales volume and on a straight-line basis.

36. The government consider an amendment to the *Competition Act* that would enable licensed travel agents to “negotiate” collectively with air carriers regarding commissions.

G. THE MERGER/ACQUISITION REVIEW PROCESS

At the present time, the Competition Bureau conducts a comprehensive review of potential mergers to ensure that they do not lead to a substantial lessening of competition. If this is the case, conditions are imposed to mitigate the lessening of competition, and the merging companies must satisfy these terms in order to proceed without the Competition Bureau's objection. In general, the aim of these conditions is to facilitate the entry of new competitors into the market or to allow existing companies to expand and provide real competition.

The *Policy Framework for Airline Restructuring* identifies the government's intention to introduce legislation "designed to authorize the government to review and approve any restructuring proposal and to apply conditions and issue regulations relevant to all policy issues arising from a possible restructuring of the airline industry." The government's proposal, as indicated in the *Policy Framework*, would involve three elements of government oversight designed to capture fully the public interest:

- "the Bureau of Competition will review any specific proposed merger or acquisition with regard to competition issues;
- the Canadian Transportation Agency will review any specific proposal to determine if it meets the legislated ownership and control requirements; its mandate is to examine all aspects that relate to control, including all financial transactions, management and service agreements, contracts, shareholder agreements and other related documents;
- the Minister of Transport will review all aspects of any proposal from a transportation and public policy perspective and, taking account of the results of the Bureau and Agency reviews, will take responsibility for the final comprehensive recommendation to the Governor in Council."

Under the government's plan, a restructuring proposal would go simultaneously to the Minister of Transport, the Competition Bureau and the Canadian Transportation Agency, with all three proceeding as quickly as possible recognizing the financial health of the companies. Failure to comply with ownership and control requirements would mean rejection of the proposal, while Canadian Transportation Agency determination that these requirements would be met would allow the process to continue and be completed by the Minister and the Competition Bureau.



In this process, the final decision to approve a merger or acquisition would rest with the Governor in Council on the recommendation of the Minister of Transport. In particular, should a merger or acquisition be found by the Canadian Transportation Agency to comply with the requirements to be owned and controlled by Canadians, the Minister of Transport would recommend approval. This recommendation would consider the extent to which the carrier has made undertakings to address the remedies negotiated with the Competition Bureau and the conditions needed to meet public policy objectives.

The Committee supports the Minister of Transport's initiative with respect to the three-element merger/acquisition review process, recognizing that a number of agencies and individuals have a role to play. In drafting the legislation, we urge the government to consider a type of "fast track", albeit comprehensive, process to be used in extraordinary circumstances, in order to ensure that situations like the one which currently exists are resolved in as expeditious a manner as possible. This would alleviate hardship for all concerned — the air carriers themselves, their employees, consumers, and residents of small and remote communities. In our view, quick decisions must be made in order to reduce losses and disruptions that might otherwise be experienced.

Therefore, the Committee recommends that:

37. The government, in drafting its legislative proposal for a three-element merger/acquisition review process for the airline industry, develop mechanisms for expeditious decision making in extraordinary situations.

H. COMMITMENTS BY A DOMINANT CARRIER

In an industry as vital to Canadians and the economy as air transportation, it is perhaps not surprising that the government would take actions to protect the public interest. In fact, the Committee was told repeatedly during its hearings that if we were to be faced with a dominant carrier following the restructuring of the airline industry, commitments would have to be sought from such a carrier to ensure that some degree of competition is maintained and that the public interest is safeguarded.

Witnesses stressed that these commitments must be made "up front" by a dominant carrier, prior to the government giving its approval. Anything less would result in a lack of competition in the Canadian airline industry, and would not allow consumers to enjoy the benefits of a competitive marketplace — low prices, product choice, and quality service.

As a result, the Committee believes that a dominant carrier must agree to respect the guidelines we have proposed for reducing the barriers to entry over which it has control — slots, airport facilities, computer reservation systems, frequent flyer programs, interlining, code sharing, surplus aircraft, travel agent commission overrides and, generally, any type of predatory behaviour. It is equally important that a dominant carrier agree to, and implement, our recommendations designed to protect the public interest, including those related to air fares, service to small and remote communities, and airline employees.

The appropriate balance must be struck, however, between protecting the public interest and not impairing the competitiveness of a dominant carrier in both the domestic and international markets. While the Committee supports the concept of imposing conditions on, or seeking commitments by, a dominant carrier, we believe that these conditions, and their attendant costs, should be carefully considered by the government. In particular, to the extent that they are additive or interrelated, they must not inhibit the competitiveness of a dominant carrier in the global marketplace. In our view, the conditions, if onerous, could mean reduced benefits for air travellers, airline employees, and residents of small and remote communities.

From this perspective, the Committee recommends that:

38. The government require that a dominant carrier abide by conditions designed to lower and/or eliminate the barriers to entry for new and existing carriers, as well as conditions to protect consumers, airline employees, and residents of small and remote communities. Dominant carrier agreement to abide by these, and all other, conditions must be assured prior to approval being granted, and must be monitored on an ongoing basis.

I. MONITORING THROUGH AN OMBUDSPERSON AND PARLIAMENTARY REVIEW

The Committee recognizes that we are moving into “uncharted” territory with the restructuring of the Canadian airline industry and it is unclear what the outcome of the restructuring will be. Decisions made in the near future will have far-reaching and long-term effects. Whether competition will be sufficient and whether the public interest will be adequately protected are questions that only time can answer. We believe, however, that the government has the obligation to ensure that the goals of adequate competition and protection of the public interest are realized. To achieve this end, we believe that the government must take action in two areas.

The first involves amending the *Canada Transportation Act* to include a review process, while the second involves the appointment of an independent ombudsperson. The review process within the *Canada Transportation Act* would require an examination of the operation of the restructured airline industry to determine whether or not the commitments of a dominant carrier were being met, and whether or not the public interest was being adversely affected by a dominant carrier. The independent ombudsperson would have a variety of functions related to dominant carrier compliance with conditions and commitments, public complaints and reports to Parliament. This person might consider an Airline Passengers Bill of Rights, mentioned by several of the Committee's witnesses, as a model.

In its June 1993 report, the Standing Committee on Transport noted that competition may not always work, and that the public interest may require public intervention. In the case at hand, the Committee believes that intervention in the public interest should take the form of review, with the possibility of extending the conditions imposed on a dominant carrier, and the appointment of an ombudsperson.

Thus, the Committee recommends that:

39. The *Canada Transportation Act* be amended to require the Minister of Transport to appoint one or more persons to carry out a comprehensive review of the operation of a restructured airline industry no later than two years after a dominant carrier has been in operation.

40. The government instruct the Competition Bureau to conduct a review of competition issues related to a restructured airline industry no later than two years after a dominant carrier has been in operation.

41. If, on the basis of the reviews conducted under the *Canada Transportation Act* and by the Competition Bureau of a restructured airline industry, it is determined that conditions of approval applied to a dominant carrier should be extended, the government take such action.

42. The government appoint an independent ombudsperson to monitor the commitments of a dominant carrier, to oversee a public complaints process and to report annually to Parliament and to the appropriate committees of Parliament on the state of the airline industry. This person must be selected in accordance with a public and transparent selection process, and must possess expertise in

such areas as airline policy, public interest advocacy, and regulatory and legislative processes.

CONCLUSION

Two key questions in this debate about the restructuring of Canada's airline industry are how healthy competition should be fostered and how the public interest should be protected.

The Committee is firmly of the opinion that eliminating barriers to entry will result in a healthy, competitive airline industry with benefits for everyone — air carriers, airline employees, air travellers, and residents of small and remote communities. We also believe that actions taken in accordance with the recommendations we have made throughout this report must occur to protect the public interest.

Many of the recommendations contained in this report focus on the conditions of approval for a dominant carrier, which presupposes a dominant carrier emerging as a result of a merger or acquisition. However, the Committee believes that should a dominant carrier emerge through other means, the government should ensure that the dominant carrier comply with the conditions contained in our recommendations in order to foster competition and protect the public interest.

The current examination of Canada's airline industry will result in changes — changes that will lead, in the longer term, to a strong, competitive Canadian airline industry able to compete in the global marketplace for the benefit of Canada's air carriers and consumers alike through safe, efficient, affordable and adequate air service. The Committee is confident that the adoption of our recommendations will lead to a revitalized airline industry able to thrive and serve Canadians well into the next century.



RECOMMENDATIONS

1. The *Competition Act* be amended to define “predatory behaviour” within the airline industry and to give the Governor in Council the power to specify, by regulation, anti-competitive acts or conduct by air carriers.
2. The *Competition Act* be amended to give the Commissioner of Competition the power to issue temporary cease and desist orders in cases of predatory conduct in the airline industry. This action should only be taken following consultation with the Canadian Transportation Agency.
3. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier not engage in predatory behaviour. Any predatory action then taken by the dominant carrier should be subject to sanctions.
4. The government raise the foreign ownership limit in Canada’s airlines to 49%.
5. The *Air Canada Public Participation Act* be amended to raise the limit of voting shares that any one entity can hold in Air Canada from 10% to 20%, with a review after two years to determine the impact of this change on the operation of the company.
6. Transport Canada, following consultation with Local Airport Authorities, develop regulations regarding slot allocation in such a manner that new entrants and existing carriers have reasonable access to slots at Pearson, and at other Canadian airports should the need arise. These regulations should incorporate a “use it or lose it” principle.
7. Transport Canada, as landlord, use its powers under ground leases and through such incentives as reduced rent to encourage airport authorities to adopt policies that provide reasonable access to airport facilities to new entrants and existing carriers.
8. The government review the Computer Reservation System (CRS) regulations to remove anti-competitive practices and to ensure that CRS competitive marketing information is not disclosed.

9. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier honour all frequent flyer points awarded by its affiliates, carriers with which it has an arrangement in this regard, and any airline that it acquires or with which it merges. As well, as a condition of approval, a dominant carrier should be required to allow continued participation by these carriers in its frequent flyer program.

10. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier allow new entrants and existing carriers to purchase points in its frequent flyer program.

11. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier offer to transfer its owned or leased surplus aircraft to interested parties in the domestic market. This offer should be made on reasonable terms and conditions, within a reasonable time period following restructuring and before selling them abroad or parking them. In the event that a dominant carrier and an interested party cannot agree, the Canadian Transportation Agency should assess what is reasonable.

12. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier negotiate interline agreements under commercially reasonable terms and conditions with all new entrants and existing carriers in the domestic market wanting such agreements.

13. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier code share with new entrants and existing carriers with which it has interline agreements.

14. The government ask the Competition Bureau to study, within a full merger review, the extent to which divestiture of regional affiliates would enhance competition in the airline industry in a dominant carrier scenario. If this study reveals that competition would be enhanced, the government should require a dominant carrier to take such action as a condition of approval.

15. The government initiate negotiations with the United States on reciprocal cabotage. However, no agreement should be concluded without a comprehensive review of the outcome of the negotiations by the Canadian Transportation Agency, the Competition Bureau and the appropriate committees of Parliament.

16. The government examine the viability of licensing Canada-only carriers to operate solely on Canadian domestic routes.

17. The government begin negotiations with the United States for the implementation of modified sixth freedom rights between the two countries to allow the sale, marketing or display of sixth freedom traffic on a single-ticket basis.

18. The government examine its international charter policy with a view to reducing the distinction between scheduled and charter services.

19. The government, recognizing restrictions that may exist within international bilateral air services agreements, remove current regulatory restrictions in such areas as advance booking requirements, minimum stay, purchase of return transportation, points of departure and return, minimum prices and entity charters.

20. In implementing its commitment to the very highest levels of safety in airline travel, the government use every available opportunity, throughout and following the restructuring of the airline industry, to communicate that safety is the first priority.

21. The government encourage all Canadian air carriers not specifically subject to the *Official Languages Act* to respect the spirit and intent of the Act where there is significant demand for services in either of Canada's official languages.

22. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier freeze air fares and ensure the availability of a reasonable number of discount seats. These conditions should exist for a two-year period.

23. The *Canada Transportation Act* be amended to allow the Canadian Transportation Agency to approve or disapprove any fare increases requested by a dominant carrier.

24. For the two-year period during which air fares would be frozen, a dominant carrier be required to justify any requests for air fare increases to the Canadian Transportation Agency. Requests would only be considered in extraordinary circumstances.

25. Upon approval of a fare increase by the Canadian Transportation Agency, a 60-day notice period be required before any fare increase takes effect. The amount of the increase must be communicated to consumers.

26. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier and any wholly-owned affiliates continue existing service to small and remote communities for a three-year period, notwithstanding sections 64 and 65 of the *Canada Transportation Act*. This condition should apply for the three-year period unless a new or existing carrier provides service of a similar quality at a reasonable price to these communities.

27. In a dominant carrier scenario, if an independent carrier ceases to provide scheduled air services, the government request the dominant carrier to operate these routes for a one-year period.

28. The *Canada Transportation Act* be amended to require all air carriers to give 48 hours notice to the Canadian Transportation Agency prior to initiating a service disruption. The Agency should then inform the public and affected airports.

29. The government review funding of, and eligibility for, the Airport Capital Assistance Program for financially vulnerable airports and assess whether the Program could be expanded to include airport operational costs to support essential air services to these airports. As well, the government should examine the impact of the devolution of airports and means by which emergency response services at airports should be financed.

30. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier agree to no job losses and no involuntary relocation. Instead, a dominant carrier should be required to achieve employment reductions only through attrition and voluntary separations associated with early retirement and other incentives.

31. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier negotiate early retirement and other incentives with representatives of employees.

32. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier negotiate the protection of retirement and other benefits with representatives of employees.

33. Parties to collective agreements containing a scope clause remove the clause in their next round of collective bargaining, recognizing that these clauses are anti-competitive and a barrier to quality service to certain communities in Canada.

34. The government instruct the Canada Industrial Relations Board to decide all outstanding cases regarding common employer

designation in the airline industry in a timely manner but no later than 31 January 2000.

35. The government require, as a condition of approval, that a dominant carrier link travel agent remuneration only to sales volume and on a straight-line basis.

36. The government consider an amendment to the *Competition Act* that would enable licensed travel agents to “negotiate” collectively with air carriers regarding commissions.

37. The government, in drafting its legislative proposal for a three-element merger/acquisition review process for the airline industry, develop mechanisms for expeditious decision making in extraordinary situations.

38. The government require that a dominant carrier abide by conditions designed to lower and/or eliminate the barriers to entry for new and existing carriers, as well as conditions to protect consumers, airline employees, and residents of small and remote communities. Dominant carrier agreement to abide by these, and all other, conditions must be assured prior to approval being granted, and must be monitored on an ongoing basis.

39. The *Canada Transportation Act* be amended to require the Minister of Transport to appoint one or more persons to carry out a comprehensive review of the operation of a restructured airline industry no later than two years after a dominant carrier has been in operation.

40. The government instruct the Competition Bureau to conduct a review of competition issues related to a restructured airline industry no later than two years after a dominant carrier has been in operation.

41. If, on the basis of the reviews conducted under the *Canada Transportation Act* and by the Competition Bureau of a restructured airline industry, it is determined that conditions of approval applied to a dominant carrier should be extended, the government take such action.

42. The government appoint an independent ombudsperson to monitor the commitments of a dominant carrier, to oversee a public complaints process and to report annually to Parliament and to the appropriate committees of Parliament on the state of the airline industry. This person must be selected in accordance with a public and transparent selection process, and must possess expertise in

such areas as airline policy, public interest advocacy, and regulatory and legislative processes.



APPENDIX A

List of Witnesses

| Associations and Individuals | Meeting | Date |
|---|---------|-----------------------------|
| Transport Canada | 3 | Tuesday, October 19, 1999 |
| Valérie Dufour, Director | | |
| Larry LaFleur, Deputy Director | | |
| Eric Mainville, Senior Policy Advisor | | |
| Air Transport Association of Canada | 4 | Wednesday, October 20, 1999 |
| Geoffrey Elliot, Executive Vice-President | | |
| J. Clifford Mackay, President and Chief Executive Officer | | |
| As an individual | 5 | Thursday, October 21, 1999 |
| Marc Gaudry, University of Montreal | | |
| Canadian Transportation Agency | 6 | Tuesday, October 26, 1999 |
| Gavin Currie, Director General | | |
| John Jacob, Acting Director | | |
| Claude Jacques, Director | | |
| Transport Canada | 7 | Tuesday, October 26, 1999 |
| Margaret Bloodworth, Deputy Minister | | |
| Hon. David Collenette, Minister | | |
| Louis Ranger, Assistant Deputy Minister | | |
| Competition Bureau | 8 | Wednesday, October 27, 1999 |
| Richard Annan, Commerce Officer | | |
| Richard Elliott, Commerce Officer | | |
| Raymond Pierce, Deputy Commissioner of Competition | | |
| Konrad von Finckenstein, Commissioner of Competition | | |
| Air Canada | 9 | Wednesday, October 27, 1999 |
| Duncan Dee, Manager | | |
| Douglas Port, Senior Vice-President | | |
| Robert Milton, President and Chief Executive Officer | | |
| Canadian Airlines Ltd. | 10 | Thursday, October 28, 1999 |
| Kevin Benson, President and Chief Executive Officer | | |
| Stephen Markey, Senior Vice-President | | |
| As an Individual | 11 | Thursday, October 28, 1999 |
| Rod White, University of Western Ontario | | |

| Associations and Individuals | Meeting | Date |
|--|---------|-----------------------------|
| As an individual Richard Janda, McGill University Douglas Reid, Queen's University | 12 | Tuesday, November 2, 1999 |
| ONEX Gerald Schwartz, President and Chief Executive Officer Nigel Wright, Principal | 13 | Tuesday, November 2, 1999 |
| Office of the Commissioner of Official Languages Dyane Adam, Commissioner Gérard Finn, Director General Michel Robichaud, Director General Richard Tardif, Senior Legal Counsel and Director | 14 | Tuesday, November 2, 1999 |
| Air Transat Denis Jacob, Executive Vice-President Philippe Sureau, President and Chief Executive Officer | 15 | Wednesday, November 3, 1999 |
| Canada 3000 Angus Kinnear, President | | |
| Canadian North Carmen Loberg, President | | |
| Canadian Regional Airlines Ltd. Robert Reding, President and Chief Executive Officer | | |
| InterCanadian Robert Myhill, President and Chief Executive Officer Derek Nice, First Vice-President | | |
| Ontario Regional James Massie, Chairman | | |
| Royal Airlines Al Graham, President Des Ryan, Vice-President | | |
| Oneworld Donald Carty, Chair, President and Chief Executive Officer | 16 | Thursday, November 4, 1999 |
| Star Alliance Rono Dutta, President | | |



| Associations and Individuals | Meeting | Date |
|---|---------|----------------------------|
| Bearskin Airlines Rick Baratta, Vice-President Cliff Friesen, Executive Vice-President | 17 | Thursday, November 4, 1999 |
| First Air Robert Davis, President | | |
| WestJet Airlines Stephen Smith, President and Chief Executive Officer | 17 | Thursday, November 4, 1999 |
| Air Canada Pilots Association Steve Baab, Chair Joseph Oakley, President | 18 | Monday, November 15, 1999 |
| Air Line Pilots Association Steve Linthwaite, Chairman, Master Executive Council Michael Lynch, President, Canada Board Bruce McConchie, Chairman, Master Executive Council | | |
| Canadian Airports Council J.A. Hopkins, Chairman R. Neil Raynor, Executive Director Murray Sigler, Chair and President and Chief Executive Officer | 19 | Tuesday, November 16, 1999 |
| Regional Airlines Holdings Inc. Robert Deluce, President and Chief Executive Officer André Lizotte, Executive Vice-President Gordon Thompson, Director | | |
| Canadian Auto Workers Union Gary Fane, Director of Transportation Basil "Buzz" Hargrove, President Peggy Nash, Assistant to the President Jim Stanford, Economist | 20 | Tuesday, November 16, 1999 |
| Canadian Labour Congress Cliff Andstein, Executive Assistant to the President Kevin Hayes, Senior Economist Hassan Yussuff, Executive Vice-President | | |
| Canadian Union of Public Employees (Airline Division) Richard Balnis, Researcher CUPE National Joan Darcy, National President Denise Hill, Division President | | |

| Associations and Individuals | Meeting | Date |
|---|---------|------------------------------|
| International Association of Machinists and Aerospace Workers in Canada Vincent Blais, Administrative Assistant to the Canadian Vice-President Louis Erlichman, Canadian Research Director Ron Fontaine, President Dave Ritchie, Canadian Vice-President | 20 | Tuesday, November 16, 1999 |
| As an individual Daryl Atamanyk, Educationist Herschel Hardin, Consultant, Herschel Hardin Associates Tom Ross, University of British Columbia W.T. Stanbury, University of British Columbia | 21 | Wednesday, November 17, 1999 |
| Association of Canadian Travel Agents Ron Pradinuk, Chair Randall Williams, President | 22 | Thursday, November 18, 1999 |
| Consumers' Association of Canada Jennifer Hillard, Vice-President, Issues and Policy Gail Lacombe, President | | |
| Democracy Watch Daniel Martin Bellemare, Counsel Duff Conacher, Coordinator | | |
| Federation of Canadian Municipalities Joseph P. Dion, Director, Policy and Public Affairs Sam Synard, President | | |
| Tourism Industry Association of Canada Adam Belyea, Vice-President, Policy and Government Affairs | | |
| Council of Canadians (The) Peter Bleyer, Executive Director | 23 | Thursday, November 18, 1999 |
| Canadian Association of Airline Passengers Harry Gow, President Michael Janigan, Executive Director Michael Murphy, Chairman | 24 | Monday, November 22, 1999 |



| Associations and Individuals | Meeting | Date |
|--|---------|-----------------------------|
| “Association des gens de l’air du Québec” Alain Antonin, Vice-President Serge Martel, President | 25 | Tuesday, November 23, 1999 |
| Canadian Air Traffic Control Association Fazal Bhimji, President | | |
| Air Nova—Air Ontario—Air B.C. Joe Randell, President and Chief Operating Officer | 26 | Tuesday, November 23, 1999 |
| Montreal Airports Development Support Group Ronald Poupart, Special Advisor, Montreal International François Roberge, Director, Public Affairs and Communications, “Chambre de commerce de Montréal métropolitain” | | |
| Air Canada John Baker, Vice-President and General Counsel Robert A. Milton, President and Chief Executive Officer M. Peterson, Senior Vice-President Douglas D. Port, Senior Vice-President, Corporate Affairs and Government Relations | 27 | Tuesday, November 23, 1999 |
| Canadian Airlines Ltd. Kevin Benson, President and Chief Executive Officer Stephen Markey, Senior Vice-President, Corporate and Government Affairs | | |
| InterCanadian Michael Cochrane, Partner Robert Myhill, President and Chief Executive Officer | 34 | Wednesday, December 1, 1999 |

APPENDIX B

List of Briefs

Air Canada
Air Canada Employee and Shareholder
Air Canada Pilots Association
Air Line Pilots Association
Air Nova—Air Ontario—Air B.C.
Air Transat
Air Transport Association of Canada
Aircraft Operations Group Association
Amex Bank of Canada
Association of Canadian Travel Agents
Bearskin Airlines
Canada 3000
Canadian Air Traffic Control Association
Canadian Airlines Ltd.
Canadian Airports Council
Canadian Auto Workers Union
Canadian Labour Congress
Canadian North
Canadian Regional Airlines Ltd.
Canadian Transportation Agency
Canadian Union of Public Employees (Airline Division)
City of Hamilton
Competition Bureau
Consumers' Association of Canada
Council of Canadians (The)
Democracy Watch
Federation of Canadian Municipalities
First Air
Government of Manitoba
Government of Nova Scotia
Halifax International Airport Authority

Hamilton and District Chamber of Commerce
InterCanadian
International Association of Machinists and Aerospace Workers in Canada
Metropolitan Halifax Chamber of Commerce
Montreal Airports Development Support Group
NAV CANADA
Office of the Commissioner of Official Languages
Oneworld
ONEX
Ontario Regional
Regional Airlines Holdings Inc.
Regional Municipality of Hamilton—Wentworth
Royal Airlines
Star Alliance
Tourism Industry Association of Canada
TradePort International Corporation
Transport 2000 - West
Transport Canada
Transportation Partners International
Vancouver International Airport Authority

AS INDIVIDUALS

Daryl Atamanyk, Educationist
Darryl Ens
Marc Gaudry, University of Montreal
Herschel Hardin, Consultant
Fergus Kyle
Joan MacDonald
Pierre Milot
Daniel R. Perley
Douglas Reid, Queen's University
Tom Ross, University of British Columbia
W.T. Stanbury, University of British Columbia
Rod White, University of Western Ontario
Kenneth Yates

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Notwithstanding Standing Order 109, the Committee requests the Government to table a comprehensive response to this Report within 45 days.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings of the Standing Committee on Transport (*Meetings Nos. 3 to 35*) is tabled.

Respectfully submitted,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Stan Keyes", followed by a horizontal line extending to the right.

Stan Keyes, M.P.

Supplementary Opinion House of Commons Standing Committee on Transport

**By Joe Comuzzi, M.P.
Vice-chair, House of Commons Standing Committee on Transport
December 5th, 1999**

INTRODUCTION:

The Report of the Standing Committee on Transport is not as comprehensive as it should be given the time constraints the Minister imposed on the Committee.

During the hearing period to consider a new airline policy for Canada, the landscape changed radically several times — i.e.: the Onex and Air Canada offers, the decisions by the Supreme Court of Ontario and the Superior Court of Quebec and the announcement on December 4, 1999 that Canadian Airlines no longer will be an independent air carrier in Canada.

AIRLINE PASSENGERS IN CANADA DEMAND:

- A safe air traffic system;
- Affordable year-round prices without travel restrictions including transparent costs on their tickets showing all charges the passenger is forced to pay;
- Reasonable access to service;
- The elimination of any barrier to entry into the Canadian market.

The Canadian taxpayer/consumer is entitled to these demands. They have paid through their taxation for every airport, runway and air navigation system in Canada. The taxpayer also pays for all regulatory agencies to ensure safety and a competitive environment. In essence, it is all Canadians, not the airlines, that have paid for air side, ground side and for regulatory agencies to facilitate air passenger or air cargo transportation services.

All airlines use these facilities on a purported “user pay” philosophy. Dominant airlines attempt to influence transport administrative and regulatory agencies more to meet the demands of their own operating criteria sometimes to the detriment of the Canadian passenger. You need look no further than the

locations at Terminal Two and Three in Toronto to compare the facilities and inconveniences for passengers leaving or arriving from regional carrier locations to the facilities and conveniences afforded on the dominant routes.

THERE ARE FOUR MAJOR ISSUES TO CONSIDER:

1. Consumer protection and employee protection including independent contractors;
2. Low fare airlines;
3. Regional carriers;
4. Control and ownership.

1A. CONSUMER PROTECTION

The *Competition Act* and the *Canada Transportation Act* through their regulatory agencies are not accessible to the average Canadian nor are they responsive in a timely manner to the aggrieved passenger. Merely strengthening the power of these agencies would not alleviate the consumer or employee problem in a timely manner and would add more costs to the administrative expense.

The consumer protective issues that must be addressed deal with predatory pricing, the additional consumer cost for code sharing and interlining, airline cancellations and delays, overbooking, bilingual services, facilities for the physically challenged, comfortable seating for all passengers and refund policies to mention a few. Some of the recommendations made to the Committee by the Canadian Association of Airline Passengers and the Economic Committee chaired by Mr. Valeri, M.P. should be given further consideration.

1B. EMPLOYEE PROTECTION

The presidents of Canadian Airlines and Air Canada made commitments to the Committee with respect to the protection for all employees of Air Canada and Canadian Airlines in the event of a merger, takeover or buyout. The transcript of these assurances should be made available to the necessary parties to ensure the commitments made by the airlines are scrupulously followed.

Remedy: In order to ensure the **immediate** protection of all employees and the consumer, the Government of Canada shall insist on placing the government's designates on the Board of Directors of Air Canada. If Air Canada is

not willing to voluntarily place directors on their Board, the Government of Canada should **immediately** take an equity position in Air Canada so as to ensure that Board positions are made available to protect the interests of the employee and the consumer.

2. LOW FARE AIRLINES:

The success of independent low fare airlines in Western Canada, the United States and other countries should be explored and low fare airlines should be encouraged to operate in Canada. Some of the reasons for the success of low fare airlines are independence from dominant carriers; no costly reservation and administrative systems; no travel point program; no code sharing with dominant carriers, no interlining service; and the use of standardized aircraft to mention a few.

Remedy: The powers of regulatory agencies must be enhanced to ensure low fare airlines gain adequate and timely slots at all airports, adequate and competitive airport facilities at all airports and the elimination of all predatory pricing by dominant carriers. Low fare airlines having an exclusive business relationship with dominant carriers would be counterproductive to this remedy and should not be considered as a low fare carrier.

3. REGIONAL CARRIERS

The total domination of regional carriers by a dominant carrier will not foster a competitive environment nor lead to lower airfares. The dominance especially through code sharing and interlining adds to the cost of regional services and lessens the passenger's ability to exercise their options when they arrive at the "hub" i.e. Eastern Canada experiences as stated by Charles Hubbard.

Remedy: Independent regional carriers should be given the same rights as outlined for low fare operators. Should regional airlines wish to code share and interline, the regional airline should not be forced to do so exclusively with a dominant carrier.

4. CONTROL AND OWNERSHIP

The decision to change the 10% control (*Air Canada Public Participation Act*) and the 25% foreign ownership restriction was not based on adequate research and was premature. The enormous success for all Canadians of the "Auto Pact"

which ensured a fair share for Canada of the continental vehicle manufacturing market should serve as a model to develop an equivalent “Air Pact” building on the very successful “Open Skies” policy to ensure for Canada a fair share of the continental and intercontinental passenger and air cargo transportation market. The implications of the W.T.O. must also be considered in this analysis.

Remedy: There should be no change to the control (*Air Canada Public Participation Act*) or the foreign ownership provisions at this time. A special committee of the House of Commons should be struck as soon as possible to review the possibility of developing an “Air Pact” concept to ensure for Canada a fair share of the continental and intercontinental air passenger and air cargo transportation market.

The space allocated for this Supplementary Opinion does not permit a comprehensive review of the events leading up to this report. Should the reader wish additional information and documentary evidence, contact my parliamentary office at 613-996-4792.

Supplementary Opinion on the Restructuring of the Airline Industry

Charles Hubbard, M.P., December 5, 1999

Efficient, effective and fair priced air service is an essential part of the Canadian economy. In fact, it is presently the most important form of public transportation and the only one in two of our provinces and in all three territories.

As a service, it must be supervised, regulated and ensured by our government. The determination of routes, the classification of carriers, the control of maximum prices and airport safety must be subject to the Federal Transportation Agency.

Carriers, on the basis of their services, must be licensed for international, continental, regional or charter type services. The dominant carrier, as a public corporation, should continue with rules demanding maximum single ownership of 10% of voting shares and be subject to a 33% foreign ownership rule. Regional and charter companies should not be subject to this control.

Competition is to be encouraged but the agency should determine which routes are to be offered or provided as a monopoly to the successful applicant. In such situations air fares are to be approved by the agency.

The dominant carrier that will undoubtedly have most of the international scheduled routes and serve the airports now served directly by Air Canada and Canadian must offer code sharing and interlining with the licensed regional carriers on a fair cost basis. Low fare carriers may also be licensed to offer scheduled services to designated airports. The Federal Transportation Agency will offer licences to regional carriers on the basis of an arrangement to provide service to regional communities on the basis of the service that existed on July 1, 1999.

The control and aggressive expansion and improvement programs of several airport authorities are of concern to many smaller carriers. Landing fees, airport improvement levies and other associated costs to carriers and passengers must be subject to the agency, which would also supervise a fair distribution of airport slots for arrivals and departures.

When the dominant carrier emerges, that carrier must make every effort to accommodate all employees in a fair process. The agency must not tolerate the restrictive practices of some unions that restrict services to many regions of Canada.

All policies and regulations as introduced in year 2000 legislation must be reviewed after a three-year period.



Reform Party of Canada

Dissenting Opinion of the Official Opposition for the Standing Committee on Transport The Restructuring of the Airline Industry in Canada

The Official Opposition is in agreement with almost all of the Committee's report. We believe that the report has struck the right balance between fostering healthy competition in the airline industry and protecting the public interest. We are especially pleased, and pleasantly surprised, that the Committee recommended raising the foreign ownership restriction from 25% to 49%, ignoring the Minister's refusal to increase the restriction. We believe that had the government increased this restriction on foreign ownership earlier, the Canadian airline industry may not be facing its current dilemma.

The 10% Ownership Limit on Air Canada Shares

There is only one section of the report that the Reform Party takes exception to. The Official Opposition wholeheartedly supports the Committee's contention that "(r)ather than returning to a strict regulatory environment, the Committee believes that the most appropriate way to foster competition and protect the public interest is to remove, or to significantly lower, these barriers." Having come to this conclusion, we then find it inconsistent that the Committee recommends maintaining the restriction, albeit an increased restriction, on the ownership of voting shares of Air Canada.

The Reform Party supports the immediate repeal of section 6(1)(a) of the *Air Canada Public Participation Act*, which prevents any one individual, together with the associates of that person, from controlling more than 10% of voting shares. We do not see any benefit to the public interest in maintaining any limit. Neither Parliament nor the government should be placing any such restrictions on Canadian corporations. In today's global economy such a restriction only prevents Air Canada from obtaining the necessary capital and expertise to compete with foreign carriers.

Dissenting Bloc Québécois (BQ) Opinion Presented to the Standing Committee on Transport As Part of the Study on the Restructuring of the Airline Industry in Canada

Summary

The BQ has decided to present a dissenting opinion to the Transport Committee to indicate its disagreement with the majority report on the following points: shareholding in Air Canada; foreign shareholding in Canadian air carriers; airline safety; compliance with the *Official Languages Act (OLA)*; airfares; airline service to outlying regions; and the future of regional air carriers.

1. Shareholding in Air Canada

When Air Canada was privatized in 1988, a rule limiting to 10% the volume of voting shares that could be held by a single individual or group was added to the legislation, to protect the public interest. The BQ considers that this rule has served Quebec and Canadian citizens — and Air Canada — well. If a dominant carrier were formed, this rule would take on even greater importance, since it would prevent a single individual or group from taking advantage of a special position and jeopardizing the carrier and thus the entire airline industry. This rule, along with the rule limiting to 25% the volume of voting shares in Canadian carriers that may be held by foreign shareholders, keeps effective control of the carrier in Canada. In the example of AMR's control over Canadian Airlines, the 25% limit on foreign shareholding was clearly inadequate to ensure actual control of that Canadian carrier.

The BQ recommends that the present rule limiting to 10% the volume of voting shares in Air Canada that may be held by a single individual or group be kept in the *Air Canada Public Participation Act* or any legislation governing a dominant carrier.

2. Foreign shareholding in Canadian air carriers

The 25% limit on foreign shareholding in Canadian air carriers was also challenged because, some stakeholders claimed, there was a lack of available capital in Canada, which could be offset by raising the [25%] limit. Within a few weeks, however, ONEX and Air Canada each managed to amass over \$1 billion,

from both domestic and foreign sources. That fact shows — if a demonstration were necessary — that the basic problem of the airline industry in Canada does not have to do with available capital.

The BQ rejects this pretext and points out the purpose of the 25% rule: to keep control of the airline industry in Quebec and in Canada. This control is vital since it keeps here strategic, highly qualified jobs in avionics, information technology, management, and finance. Furthermore, the 25% rule was not applied to shareholding by AMR in Canadian Airlines, a situation that resulted in many strategic jobs being shifted to the United States and suggests to us that the definition of *effective control* should be clarified in the legislation.

The BQ recommends that the rule limiting to 25% the volume of voting shares in Canadian air carriers that may be held by foreign shareholders be kept, and that the definition of “effective control” be clarified in the legislation.

3. Airline safety

Following the restructuring of airports that began in 1994 and the federal government's withdrawal from its responsibilities for airport infrastructures and safety, the level of safety has been of increasing concern to the public. Cuts to firefighting and air traffic control services have increased safety risks. We note that in a June 15, 1999 letter to the Leader of the BQ, the Transport Minister wrote that a **“NAV CANADA aeronautics study would have to show that interrupting or reducing service would not unacceptably increase airline safety risks”**.

This comment shows that, in the Minister's opinion, safety risks can still be acceptably increased. The BQ considers that, where safety is concerned, no risk is acceptable. In 1998, NAV CANADA reimbursed \$65 million to the airlines, which are the users of air traffic control services. We believe that part of that money should be invested in safety: maintaining control towers and flight information stations in the regions, and funding airport facilities that are not cost-effective.

The BQ recommends that the government change its approach and refuse to jeopardize passenger safety, in particular by changing NAV CANADA's excessively economic approach; this change would help maintain and improve the safety infrastructures and thus the economic viability of regional airports.

4. Compliance with the OLA

When the Commissioner of Official Languages appeared before the Committee, she emphasized how deficient services in French were in the airline

industry, particularly in the regions. This situation must be corrected, and services provided in both official languages in all parts of Canada.

The BQ endorses the recommendation by the Commissioner of Official Languages that the legislation stipulate that:

- (a) the *Official Languages Act* will continue to apply in its entirety to Air Canada regardless of its structure;**
- (b) that the regional affiliates and other subsidiaries be subject to Part IV (Communications With and Services to the Public), Part IX (Commissioner of Official Languages) and Part X (Court Remedy) of the *OLA*.**

5. Airfares

The BQ considers that the airfare restrictions contained in recommendations 22 and 24 of the Committee's majority report should be valid for five years, not two years.

6. Airline service to outlying regions

The BQ considers that government allocation of international routes to a single national carrier would give that carrier a considerable economic boost, and that, in return, it would be justified to require that carrier to maintain regional service, even if that service were barely or not cost-effective.

Furthermore, people cannot afford the airfares being charged by the national carriers in certain regions of Quebec such as the North Shore; these airfares hinder economic development in these regions. In allocating highly lucrative international routes, the federal government must require that carriers not only provide service to specific outlying regions, but also ensure that airfares are affordable, something that is not now the case.

The BQ recommends that future legislation include an obligation that a dominant carrier continue to serve outlying regions at affordable airfares, through cross-subsidization, even if these routes are not cost-effective.

7. The future of regional air carriers

The source of the present crisis in the airline industry goes back to the early 1990s. The federal government's desire to maintain two national carriers at any

cost has ended in failure. The regional carriers, which provide vital service to the regions of Quebec, have also suffered from the federal government's wait-and-see, fly-by-the-seat-of-its-pants attitude. The BQ considers that until the period of restructuring in the airline industry and the accompanying period of uncertainty have come to an end, Transport Canada should not issue licences to any new regional carriers.

The BQ recommends that, until the period of restructuring in the airline industry has come to an end, no Transport Canada licences be issued to any new regional carriers.



NDP Minority Report on the Restructuring of Canada's Airline Industry Modern Regulation in the National Interest by Bev Desjarlais, MP Churchill, NDP Transportation Critic

Canada's airline industry is vital to the economic and social well-being of hundreds of communities across our country. This reality transcends the concerns of airline shareholders who focus mainly on bottom line financial results. The Liberal government's determination to let corporate shareholders decide the fate of such an important industry represents a deplorable abdication of leadership.

Our Minority Report sets out a number of proposals that the government should consider as it develops a new Canadian air industry policy. It does not advocate a return to the old regulatory system that existed prior to 1987. Rather, it proposes a new and innovative philosophy of smart regulation to deal fairly and sensibly with all stakeholders in the industry.

How We Got Here — The Failure of Deregulation

The NDP agrees with numerous witnesses who underlined the failure of deregulation to live up to its promise:

When the air transportation system was deregulated in 1987, Canadians expected the introduction of new and special service operators to the marketplace would increase competition and bring better and less expensive services ... by 1993, the industry was dominated by two major airlines competing for market share on every major route. This cutthroat competition undermined the financial stability of both airlines.

Federation of Canadian Municipalities

The unregulated market has hurt Canada's two airlines without delivering efficiency or higher quality service.

Canadian Labour Congress

Free competition since 1987 is not free, and is not competition.

Canadian Auto Workers

Deregulation has been a public policy failure for consumers, shareholders and workers. The consequences of deregulation have been crises in 1992-93, 1996 and now in 1999, layoffs, job insecurity, poorer working conditions, wage

freezes and cuts, chronic over-capacity in the domestic market, massive cost increases (the overall cost of flying is up 76% since 1992), ticket prices outpacing increases in the Consumer Price Index (even with seat sales factored in), declining levels of service, particularly to small communities, and poor investment returns (Air Canada and Canadian Airlines have consistently underperformed on the Toronto Stock Exchange).

Modern Regulation

Deregulation is the root cause of the crisis in the airline industry. The solution is to be found in effective, modern regulation aimed at protecting the public interest and ensuring that Canada's airlines can coexist and compete effectively in the global market.

Modern regulation means taking a flexible approach and using government powers selectively to ensure that airlines compete fairly and live up to their public trust. Profitable high-traffic routes, like Toronto-Montreal-Ottawa, will naturally attract competition among carriers. These routes do not need government regulation to ensure adequate service. The role the government needs to play is that of a referee, to ensure fair competition and prevent damaging anti-competitive behaviour such as predatory pricing and excessive capacity.

On the other hand, low-traffic routes between smaller communities are not guaranteed to attract service. In these cases, effective regulation is essential because reasonable and affordable service is a social and economic necessity. The government has many tools at its disposal to ensure service to such communities, including incentives, tendering and cross-subsidy. The Canadian government is far from impotent; many creative options are available to ensure long-term service to such communities.

Monopoly Scenario

A private airline monopoly exposes the public interest to serious risks. In the event that the Liberal government allows the crisis to evolve into a monopoly situation, several avenues aimed at protecting the public interest and limiting harmful market distortion could be explored.

- **Public representation** — through legislation, a governance structure could be established that gives stakeholders representation within the dominant carrier.



- **Limited government veto** — the government could confer on itself well-defined veto powers over decisions affecting predatory behaviour, fares and service to small communities.
- **Equity position** — the government could obtain a 15% equity position to secure itself a role on the dominant carrier's board of directors.

It should be noted that these recommendations apply only to a monopoly situation. The government should not accept a monopoly outcome as permanent. It should treat a monopoly scenario as a temporary crisis to be managed until it can achieve a return to a viable competitive environment under modern regulation.

The Majority Report — Making the Situation Worse

By focusing narrowly on a monopoly, the Majority Report fails to address the real concerns of citizens in key areas such as Canadian control, jobs, safety and service to small communities.

- **Canadian control** — American Airlines already effectively controls Canadian Airlines despite the current 25% foreign ownership limit. The Majority recommendation to raise the limit to 49% would open the door to even greater foreign control of Canada's airlines. The present 25% limit should be entrenched in legislation, rather than allowing the Minister of Transport to alter it for reasons of political expediency.
- **The 10% rule** — The Majority Report recommends doubling the Air Canada ownership limit for individuals or groups to 20% in order to attract large investors. We reject this recommendation. Raising the limit to 20% would allow domination of Air Canada by investors interested in quick financial payoffs. As the interests of large shareholders and other stakeholders rarely match, Air Canada's ownership must remain broadly based to ensure that it is accountable to all stakeholders, not just to large shareholders.
- **Protecting Workers** — The recommendation to prohibit layoffs that result from restructuring is a positive step but does not protect workers adequately. A no-layoff pledge should be backed up by a government worker assistance package. Full protection of workers' collective bargaining rights should be guaranteed. In any merger, seniority lists must be combined fairly to prevent the advent of a two-tier wage system.
- **Remote service** — The Majority Report recommends guaranteeing service to remote communities for only three years in the event of a monopoly. This

would open the door to outright abandonment of communities. The government must ensure long-term service to communities through modern regulation.

- **Safety** — The Majority Report completely ignores safety other than to recommend that government “communicate” the intent to make it a top priority. Witnesses told the Committee that air safety is most jeopardized when the industry is unstable. The Majority recommendations would cause unprecedented instability and put safety at grave risk. The government should do more than pay lip service to safety; it must make safety its priority.
- **Passengers’ Bill of Rights** — The government should adopt a Passengers’ Bill of Rights similar to the one proposed by the Canadian Association of Airline Passengers. The U.S. has such legislation, thus making its airline industry more accountable to passengers.
- **Predatory Behaviour** — The Majority Report pays lip service to prevention of predatory competition but its recommendations are convoluted and ultimately would be ineffective. Modern regulation is necessary to moderate self-destructive competition.
- **Foreign Competitors** — The Majority Report recommends allowing cabotage and modified sixth freedom. These mechanisms would permit foreign airlines to skim the cream from the Canadian domestic market. It also recommends allowing 100% foreign-owned “Canada-only” carriers into the market. The New Democratic Party opposes these recommendations, as they would aggravate the already destructive impact of deregulation and undermine all of Canada’s airlines. Like other countries, Canada should reserve its domestic market for Canadian carriers, giving them a stable base to compete internationally.

Conclusion

The great shame in this crisis is the unrealized potential of Canada’s airline industry. Both Canadian Airlines and Air Canada have strong brand names, outstanding professional employees, loyal customers and profitable global alliances. All the ingredients existed for each airline to succeed and prosper in the global market but the Liberal government, with its do nothing philosophy, allowed destructive competition to bring us to the verge of an unregulated monopoly. The government must now enact regulations so the industry can achieve stability, serve the public interest, protect jobs and enable Canada’s airlines to expand globally and provide more jobs and opportunities for Canadians in the future.



Progressive Conservative Party Dissenting Opinion

My main focus throughout this Committee was to ensure that we maintain as much competition as possible in the industry. My second concern is in respect to low-volume, regional airports throughout the country and their ability to survive, considering that most of them have been divested by the Federal Government and have been left to their own resources for their continued existence.

Although the final outcome of restructuring the aviation industry may be determined by decisions made by the Board of Directors of Canadian Airlines and Air Canada, no matter what the outcome, every effort should be made to ensure that competition is encouraged at all levels. The report makes many recommendations to encourage competition, but falls short in a few areas.

In the first instance, I believe that the regional airlines should be divested and allowed to evolve and grow based on their particular market, be that British Columbia, Québec or the Maritimes. Each market has different needs, and divested regionals would have more flexibility in meeting those unique requirements at a lower cost. The report does recommend that the Government engage the Competition Bureau in further study to determine whether the regionals should be divested, and I support this recommendation. However, I would like to see the recommendation more strongly worded and the process started toward divestiture.

My second concern is the ability of smaller, low-volume airports to survive. Since 1994, the Government has turned over the management and operational responsibility of airports in Canada to local Airport Authorities. High-volume airports that deal with large numbers of people have many opportunities to generate alternative revenue from parking, restaurant concessions, store concessions, and a variety of other businesses and services such as car rental agencies. Low-volume airports do not have these same opportunities, and many are at risk because they rely only on landing and terminal fees. Under a merger scenario that would reduce the number of flights, these low-volume airports will become even more vulnerable.

Although the report makes recommendations to the Government on how it might ensure these essential services, this is going to be a growing problem in the future as more and more of these divested airports find themselves in financial difficulty.

The other area related to competition where I feel the Committee's report fell short was in regards to low-fare airlines. Again, I believe that independent, low-fare airlines should be encouraged, and should be allowed the opportunity to establish their unique markets and approaches in order to meet market demand. It was unfortunate that time did not permit a presentation by CanJet, which is proposing a low-fare airline in central and eastern Canada operating from Hamilton Airport.

Recent events involving InterCanadian and the proposed CanJet operation make it very clear how small airlines can be vulnerable to a major dominant airline's plans and strategies. Many of the Committee's recommendations follow closely with the Competition Bureau's excellent report on a restructured industry with one dominant carrier.

From all of the testimony, it became clear there was consensus that the industry was not in crisis or broken, but only one airline. The testimony clearly raises the question of why Section 47 of the *Canada Transportation Act* was invoked to suspend the *Competition Act*. Based on testimony, the consensus is that there was no crisis. There is an urgent situation dealing with Canadian Airlines, but Section 47 has very strict parameters and the use of this section in this case was inappropriate.

As a result of the crisis announcement on August 13, the aviation industry in Canada has been thrown into chaos for four months, and certainly has played a role in the suspension of InterCanadian Airlines' operation and the loss of 1,000 jobs in Atlantic Canada. Over this period, the rules governing the aviation industry were very unclear and unpredictable, and the situation was exacerbated when the Minister of Transport mused about several changes he may or may not make to ownership rules.

When the process started with the suspension of the *Competition Act*, there were no rules governing the restructuring of the aviation industry. Halfway through the 90-day suspension of the *Competition Act*, the Minister suggested some rules and then, three-quarters of the way through, he suggested that he might change the rules again. This constantly changing position discouraged proponents from making proposals and delayed others until they could get an idea of the parameters they would be required to meet. The 90-day period came and went with no change to the situation, and was for all intents and purposes a tremendous waste of effort at a significant cost to the aviation industry and its employees. In the end, it appears that Canadian Airlines has accepted the offer by Air Canada because they had no other option.



Having said that, I want to compliment all members of the Committee for working together, and also to the Government Members of the Committee who participated in all of the heated debates and did not hesitate to question current or proposed Government policy.

I would also like to thank the Clerk of the Committee and the research staff who did an exemplary job of locating the information and formatting the research in the best possible fashion for us to use. They worked long hours in order to make sure that work was prepared for the Committee at the appropriate time, and they all exceeded expectations at every turn.



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 2, 1999
(Meeting No. 35)

The Standing Committee on Transport met *in camera* at 9:07 a.m. this day, in Room 307, West Block, the Chair, Stan Keyes, presiding.

Members of the Committee present: Gérard Asselin, Murray Calder, Bill Casey, Joe Comuzzi, Bev Desjarlais, Stan Dromisky, Claude Drouin, Joe Fontana, Michel Guimond, Charles Hubbard, Stan Keyes, Val Meredith, Lou Sekora.

In attendance: From the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament: John Christopher; June Dewetering, Researchers.

Pursuant to Standing Order 108(2), the Committee resumed its study on the restructuring of the airline industry in Canada.

By unanimous consent, it was agreed to distribute a unilingual document to all members.

Notwithstanding the motion adopted on November 30, 1999, it was agreed, — That pursuant to Standing Order 108(1)(a) the Committee authorize the printing of the dissenting or supplementary opinions by Committee members as an appendix to this report immediately after the signature of the Chair, that the dissenting or supplementary opinions be limited to not more than three pages and that they be sent to the clerk of the Committee electronically, in a bilingual format, on/or before Monday, December 6, 1999 at 6:00 p.m.

The question was put on the amended motion and it was agreed to.

It was agreed, — That the draft Report, as amended, be adopted as the Committee's First Report to the House and that the chairperson be instructed to present it to the House.

It was agreed, — That, notwithstanding Standing Order 109, the Committee request that the government table a comprehensive response to the Report within forty-five (45) days.

It was agreed, — That the Committee print 1,200 copies of its First Report in tumble bilingual format with a distinctive cover.

It was agreed, — That the researchers and clerk be authorized to make such typographical and editorial changes as may be necessary without changing the substance of the report.

At 12:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Guyanne L. Desforges

Clerk of the Committee



Il est convenu, — Que le Comité fasse imprimer 1 200 exemplaires de son Premier rapport, sous forme bilingue, tête-bêche, avec une couverture spéciale.

Il est convenu, — Que les attachés de recherche et la greffière soient autorisés à apporter à la forme du rapport les changements jugés nécessaires, sans en altérer le fond.

À 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

La greffière du Comité

Guyanne L. Desforges

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 DÉCEMBRE 1999
(Séance n° 35)

Le Comité permanent des transports se réunit aujourd'hui à huis clos à 9 h 07, dans la salle 307 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Stan Keyes (président).

Membres du Comité présents : Gérard Asselin, Murray Calder, Bill Casey, Joe Comuzzi, Bev Desjarlais, Stan Dromisky, Claude Drouin, Joe Fontana, Michel Guimond, Charles Hubbard, Stan Keyes, Val Meredith, Lou Sekora.

Aussi présents : De la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement : John Christopher et June Dewetering, attachés de recherche.

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, le Comité reprend son étude sur la restructuration de l'industrie aérienne au Canada.

Du consentement unanime, il est convenu de distribuer un document unilingue à tous les membres.

Nonobstant la motion adoptée le 30 novembre 1999, il est convenu, — Que, conformément à l'alinéa 108(1)a) du Règlement, le Comité autorise l'impression des opinions dissidentes ou complémentaires des membres du Comité en annexe à ce rapport, immédiatement après la signature du président, que les opinions dissidentes ou complémentaires ne dépassent pas trois pages et qu'elles soient envoyées à la greffière du Comité, par voie électronique, dans les deux langues officielles, le ou avant le 6 décembre 1999, à 18 h.

La motion modifiée est mise aux voix et adoptée.

Il est convenu, — Que l'ébauche de rapport soit adoptée dans sa forme modifiée en tant que premier rapport du Comité à la Chambre et que ordre soit donné au président de présenter le rapport à la Chambre.

Il est convenu, — Que, nonobstant l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer une réponse globale à ce rapport dans les quarante-cinq (45) jours.

propositions de certains promoteurs et en ont retardé d'autres, avant que tout le monde ait une idée des paramètres qui seraient imposés. La période de 90 jours est venue à échéance sans que la situation n'ait changé, et à toutes fins utiles, ce fut un gaspillage d'efforts, à un coût élevé pour l'industrie du transport aérien et ses employés. À la fin, il appert que Canadien a accepté l'offre d'Air Canada parce qu'elle n'avait pas d'autre choix.

Cela étant dit, je veux féliciter tous les membres du Comité pour notre travail en groupe, ainsi que les députés du Comité qui ont participé à tous les débats animés et n'ont pas hésité à remettre en question la politique actuelle ou proposée du gouvernement.

J'aimerais également remercier la greffière du Comité et l'équipe de recherche qui a fait un travail exemplaire de repérage de l'information et de présentation de la recherche de la meilleure façon pour nos besoins. Ils ont travaillé de longues heures afin que le travail soit prêt pour le Comité au moment opportun, et ils ont tous dépassé nos attentes à tout moment.

Même si le rapport recommande au gouvernement des façons de garantir ces services essentiels, le problème grossira dans l'avenir car de plus en plus d'aéroports dessaisissent se retrouveront en difficulté financière.

J'estime que le rapport du Comité présente des lacunes dans un autre domaine relié à la concurrence, les transporteurs à rabais. Ici encore, j'estime que les transporteurs à rabais indépendants devraient être encouragés, et avoir la possibilité de développer leurs créneaux et des approches qui leur sont propres afin de répondre aux demandes du marché. Il est malheureux que le temps n'ait pas permis à CanJet de témoigner devant nous; il s'agit d'un projet de transporteur à rabais dans le Centre et l'Est du Canada, basé à l'aéroport de Hamilton.

Les événements récents qui touchent InterCanadien et le projet CanJet montrent clairement comment de petits transporteurs sont vulnérables face aux plans et aux stratégies d'un transporteur dominant. Bien des recommandations du Comité reprennent de près l'excellent rapport du Bureau de la concurrence, sur une industrie restructurée dominée par un seul transporteur.

À partir de tous les témoignages, il devient clair pour tous que ce n'est pas toute l'industrie qui est en crise, mais un seul transporteur. À la suite des témoignages, on peut vraiment se demander pourquoi l'article 47 de la *Loi sur les transports au Canada* a été invoqué pour suspendre la *Loi sur la concurrence*. À partir des témoignages, on s'entend pour dire qu'il n'y avait pas de crise. Il y a urgence chez Canadien, mais l'article 47 contient des paramètres très stricts qui font que son recours était inapproprié dans ce cas.

À la suite de l'annonce de la crise le 13 août, l'industrie canadienne du transport aérien a été bouleversée pendant quatre mois, et cela a certainement joué un rôle dans la suspension des vols d'InterCanadien et la perte de 1 000 emplois dans les provinces de l'Atlantique. Pendant cette période, les règles régissant l'industrie du transport aérien étaient imprécises et imprévisibles, et la situation s'est aggravée quand le ministre des Transports a évoqué plusieurs changements qu'il pourrait éventuellement apporter aux règles de propriété.

Quand toutes ces conséquences sont survenues à la suite de la suspension de la *Loi sur la concurrence*, il n'y avait pas de règle régissant la restructuration de l'industrie du transport aérien. À mi-chemin de la suspension de 90 jours, le ministre a suggéré certaines règles puis, 15 jours plus tard, a affirmé qu'il pouvait changer les règles à nouveau. Ces changements incessants ont découragé les

Opinion dissidente du Parti progressiste-conservateur

Pendant tous les travaux du Comité, mon objectif premier était de faire en sorte que l'industrie demeure aussi compétitive que possible. Ma deuxième préoccupation concernait les petits aéroports régionaux à faible volume, répartis dans tout le pays, ainsi que leur capacité de survie, considérant que l'État fédéral s'est départi de la plupart d'entre eux et qu'ils doivent s'en remettre à leurs propres ressources pour survivre.

Même si l'issue finale de la restructuration du transport aérien, quelle qu'elle soit, pourrait dépendre des décisions du conseil d'administration de Canadien et d'Air Canada, il faut déployer tous les efforts pour encourager la concurrence à tous les niveaux. Le rapport formule plusieurs recommandations en ce sens, mais présente des lacunes dans quelques domaines.

En premier, j'estime que les transporteurs régionaux devraient faire l'objet d'un dessaisissement afin de pouvoir évoluer et se développer en fonction de leur marché particulier, que ce soit en Colombie-Britannique, au Québec ou dans les Maritimes. Chaque marché présente des besoins différents, et les transporteurs régionaux devenus autonomes auraient plus de souplesse pour répondre à ces exigences particulières à moindre coût. Le rapport recommande que le gouvernement engage le Bureau de la concurrence à étudier la situation davantage afin de déterminer si les transporteurs régionaux devraient être dessaisis; j'appuie cette recommandation. Cependant, j'aimerais qu'elle soit plus ferme et que la démarche vise le dessaisissement.

Ma deuxième préoccupation concerne la capacité des petits aéroports à faible volume de survivre. Depuis 1994, l'État a cédé la gestion et l'exploitation des aéroports du Canada à des administrations aéroportuaires locales. Les gros aéroports dont la clientèle est nombreuse ont de nombreuses possibilités pour générer des revenus d'appoint : stationnement, concessions de restaurants et de magasins, et divers autres commerces et services, comme les agences de location de voitures. Les aéroports à petit volume n'ont pas ces possibilités et plusieurs d'entre eux sont menacés parce qu'ils dépendent uniquement des frais d'atterrissage et des frais aéroportuaires. En vertu d'un scénario de fusion qui réduirait le nombre de vols, ces petits aéroports seront encore davantage menacés.

Conclusion

La honte de cette crise, c'est le potentiel encore non réalisé de l'industrie canadienne du transport aérien. Canadien et Air Canada sont deux entreprises réputées, dotées d'un personnel remarquable, servant des clients loyaux et participant à des alliances mondiales lucratives. Tous les ingrédients étaient réunis pour que les deux entreprises prospèrent dans le marché mondial, mais le gouvernement libéral, avec sa philosophie de laisser faire, a rendu possible une concurrence ruineuse qui nous mène à un monopole sans règles. Le gouvernement doit adopter des règlements afin que l'industrie atteigne la stabilité, serve l'intérêt du public, protège les emplois et permette à nos transporteurs de se développer à l'échelle mondiale, fournissant ainsi plus d'emploi et de retombées pour les Canadiens dans l'avenir.

ne protège pas assez les travailleurs. Un engagement à ne pas faire de mises à pied devrait être appuyé par un programme gouvernemental d'aide aux travailleurs. Il faut garantir une protection complète des droits collectifs des travailleurs. Dans une fusion, les listes d'ancienneté doivent être fusionnées judicieusement pour éviter l'émergence d'un régime à deux vitesses.

• **Desserte des régions éloignées** — Le rapport majoritaire recommande de garantir le service aux localités éloignées pendant seulement trois ans si un monopole apparaît. Cela ouvre la voie à l'abandon pur et simple de ces dessertes. Le gouvernement doit au contraire garantir un service à long terme à ces localités, par une réglementation moderne.

• **Sécurité** — Le rapport majoritaire néglige complètement la sécurité, sauf pour recommander au gouvernement de « communiquer » l'intention d'en faire une priorité absolue. Des témoins ont dit au Comité que la sécurité aérienne est compromise surtout quand l'industrie est instable. Les recommandations de la majorité causeraient une instabilité sans précédent et compromettraient gravement la sécurité. Le gouvernement doit faire plus que ménager les apparences; il doit faire de la sécurité une priorité.

• **Charte des droits des passagers** — Le gouvernement devrait adopter une charte des droits des passagers, semblable à celle proposée par l'Association canadienne des passagers aériens. Les États-Unis disposent d'une loi à cette fin, qui rend l'industrie plus responsable face à ses passagers.

• **Pratiques d'éviction** — Le rapport majoritaire prétend être contre les pratiques d'éviction mais ses recommandations sont faibles et, à terme, inutiles. La réglementation moderne est nécessaire pour modérer une concurrence autodestructrice.

• **Concurrents étrangers** — Le rapport majoritaire recommande de permettre le cabotage et la sixième liberté modifiée. Ces mécanismes permettraient aux transporteurs étrangers d'écarter le marché intérieur canadien. Il recommande également de permettre sur le marché des transporteurs exclusivement canadiens mais à propriété étrangère à 100 p. 100. Le Nouveau Parti démocratique s'oppose à ces recommandations, qui ne feraient qu'aggraver l'impact déjà destructeur de la déréglementation et miner tous les transporteurs aériens du Canada. Comme les autres pays, le Canada devrait réserver son marché intérieur à ses propres transporteurs, leur donnant ainsi une base stable à partir de laquelle pratiquer une concurrence internationale.

- **Représentation du public** — par législation, on pourrait établir une structure de régie permettant la représentation des intervenants au sein du transporteur dominant.
 - **Veto limité du gouvernement** — le gouvernement pourrait se réserver un droit de veto bien défini sur les décisions touchant les comportements d'éviction, les tarifs et la desserte des petites localités.
 - **Participation financière** — le gouvernement pourrait détenir une participation de 15 p. 100 afin de jouer un rôle au conseil d'administration du transporteur dominant.
- Notons que ces recommandations ne s'appliquent qu'en cas de monopole. Le gouvernement ne devrait pas accepter comme permanente une situation de monopole. Il devrait considérer le monopole comme une crise temporaire à gérer jusqu'au retour à un marché concurrentiel viable, encadré par une réglementation moderne.

Le rapport majoritaire empire la situation

En se limitant au monopole, le rapport majoritaire rate l'occasion de régler les vrais problèmes pour la population dans des domaines clés comme le contrôle canadien, les emplois, la sécurité et la desserte des petites localités.

• **Contrôle canadien** — American Airlines contrôle déjà dans les faits Canadien malgré le plafond de 25 p. 100 de propriété étrangère. La recommandation de la majorité, porter ce plafond à 49 p. 100, ouvre la voie à un contrôle étranger encore plus grand sur les transporteurs canadiens. Le plafond actuel doit être inscrit dans la loi, plutôt que de laisser le ministre des Transports le sacrifier à des impératifs politiques.

- **Le plafond de 10 p. 100** — Le rapport majoritaire recommande de doubler le plafond de propriété des actions d'Air Canada, pour les individus et les groupes, à 20 p. 100, afin d'attirer de gros investisseurs. Nous rejetons cette recommandation. Doubler le plafond permettrait à des investisseurs intéressés à un rendement rapide de dominer Air Canada. Comme les intérêts des gros actionnaires sont rarement ceux des autres intervenants, il faut que la propriété d'Air Canada demeure diluée pour que le transporteur ait à rendre des comptes à tous les intervenants, et pas seulement aux gros actionnaires.

- **Protéger les travailleurs** — La recommandation d'interdire les mises à pied résultant de la restructuration est un pas dans la bonne direction mais

1992-1993, 1996 et 1999, des mises à pied, l'insécurité, des conditions de travail détériorées, des gels et des coupures de salaire, une surcapacité chronique sur le marché intérieur, une augmentation radicale du coût (hausse globale de 76 p. 100 depuis 1992), un prix des billets qui augmente plus vite que l'indice du coût de la vie (même en tenant compte des soldes de sièges), une baisse du service, particulièrement dans les petites localités et, enfin, des rendements faibles sur l'actif (Air Canada et Canadien ont toujours eu un rendement sous la moyenne à la Bourse de Toronto).

Réglementation moderne

La déréglementation est à l'origine de la crise du transport aérien. La solution se trouve dans une réglementation moderne et effective, visant à protéger l'intérêt du public et à assurer la coexistence des transporteurs canadiens et leur compétitivité sur le marché international.

Une réglementation moderne, c'est prendre une approche souple et faire appel aux pouvoirs du gouvernement de façon sélective pour que les transporteurs se concurrencent librement et respectent la confiance du public. Les routes très fréquentées et profitables, comme Toronto-Montréal-Ottawa, attireront naturellement la concurrence entre les transporteurs. Ces routes n'ont pas besoin d'une réglementation gouvernementale pour que la desserte soit adéquate. Le rôle que le gouvernement doit jouer est celui d'un arbitre, afin de garantir une concurrence équitable et d'empêcher les comportements anticoncurrentiels ruineux, comme les prix d'éviction et la surcapacité.

Par ailleurs, les routes peu fréquentées entre les petites localités n'attirent pas automatiquement le service. Dans ce cas, une réglementation effective est essentielle, parce qu'un service raisonnable et abordable est une nécessité économique et sociale. Le gouvernement dispose de nombreux outils pour garantir le service à ces localités : incitatifs, appels d'offres, interfinaancement. Le gouvernement canadien est loin d'être impuissant : bien des options originales sont disponibles pour garantir le service à long terme à ces localités.

Scénario de monopole

Le monopole d'un transporteur privé expose l'intérêt du public à des risques graves. Si le gouvernement libéral permet à la crise de déboucher sur un monopole, plusieurs avenues permettraient quand même de protéger l'intérêt du public et de limiter les distorsions du marché.

Rapport minoritaire du NPD sur la restructuration du transport aérien au Canada

Réglementer un peu dans l'intérêt national

Bev Desjarlais, députée de Churchill,

porte-parole du NPD en matière de transports

L'industrie canadienne du transport aérien est essentielle au bien-être social et économique de certaines de collectivités du pays. Cette réalité transcende les préoccupations des actionnaires qui s'intéressent surtout au bilan financier de la compagnie. La détermination du gouvernement libéral de laisser les actionnaires décider du sort d'une industrie aussi importante représente une abdication déplorable de leadership.

Notre rapport minoritaire énonce plusieurs propositions que le gouvernement devrait considérer dans le développement d'une nouvelle politique canadienne du transport aérien. Il ne recommande pas le retour à la réglementation d'avant 1987. Plutôt, il propose une réglementation novatrice et intelligente afin de traiter avec justice et sensibilité tous les intervenants.

Comment nous en sommes venus là : l'échec de la déréglementation

Le NPD convient avec plusieurs témoins que la déréglementation n'a pas rempli ses promesses :

Quand le transport aérien a été déréglementé en 1987, les Canadiens s'attendaient à l'apparition de transporteurs nouveaux et spéciaux qui augmenteraient la concurrence et feraient apparaître un service meilleur et moins coûteux...en 1993, l'industrie était dominée par deux gros transporteurs se livrant concurrence pour des parts de marché sur tous les grands parcours. Cette concurrence acharnée a miné la rentabilité des deux transporteurs.

Fédération canadienne des municipalités

Le marché non réglementé a fait du tort aux deux transporteurs canadiens sans déboucher sur l'efficacité ou l'amélioration du service.

Congrès du travail du Canada

Depuis 1987, la libre concurrence n'est pas libre, et ce n'est pas de la concurrence.

Travailleurs unis de l'auto

La politique de déréglementation a été un échec pour le public voyageur, les actionnaires et les travailleurs. Ses conséquences ont été les crises de

confèrera à celui-ci un avantage économique considérable. En retour, il nous semble justifié que ce transporteur maintienne ses services en région, même si ces services s'avèrent peu ou non rentables.

En outre, les prix pratiqués par les transporteurs nationaux dans certaines régions du Québec, par exemple la Côte-Nord, sont inabordable et nuisent au développement économique de ces régions. Le gouvernement du Canada, lorsqu'il cède des routes internationales fort lucratives, doit exiger, en plus de la desserte de ces régions spécifiques, que les prix des billets d'avion soient accessibles à la population, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Le Bloc Québécois recommande que soit inscrite dans la loi à venir, l'obligation, pour un éventuel transporteur dominant, de continuer à desservir les régions éloignées à des prix abordables, même lorsque les lignes sont déficitaires, par le biais du principe d'interfinancement.

7. L'avvenir des transporteurs régionaux

La crise que vit actuellement l'industrie du transport aérien trouve ses origines au début de la décennie. La volonté du gouvernement fédéral de maintenir à tout prix deux transporteurs nationaux aura mené à l'échec. Les transporteurs régionaux, qui offrent un service vital à la population des régions du Québec, ont également souffert de l'attentisme et de l'improvisation du gouvernement canadien. Le Bloc Québécois considère que d'ici à ce que soit achevée la période de restructuration de l'industrie et l'incertitude qui entoure ce processus, Transport Canada ne devrait pas émettre de permis à un nouveau transporteur régional.

Le Bloc Québécois recommande que d'ici à ce que soit achevée la période de restructuration de l'industrie, aucun nouveau transporteur régional ne se voit accorder un permis par Transport Canada.

revenus devrait être investie dans la sécurité, c.-à-d. au maintien des tours de contrôle et des stations d'information de vol dans les régions et au financement des installations aéroportuaires non rentables.

Le Bloc Québécois recommande que le gouvernement modifie son approche et refuse de mettre en péril la sécurité des passagers, notamment en modifiant l'approche trop économique de NAV CANADA, ce qui permettrait de préserver et d'améliorer l'infrastructure de sécurité dans les aéroports régionaux, contribuant ainsi à la viabilité économique de ces aéroports.

4. Le respect de la Loi sur les langues officielles

Lors de sa comparution devant le Comité, la Commissaire aux langues officielles a souligné à quel point les services en français pouvaient être déficients dans le transport aérien, particulièrement au niveau régional. Cette situation doit être corrigée et les services offerts dans les deux langues officielles partout au Canada.

Le Bloc Québécois reprend à son compte la recommandation qu'a formulée la Commissaire aux langues officielles, et qui va comme suit :

Qu'il soit énoncé dans la loi que :

- a) la Loi sur les langues officielles dans son ensemble continue de s'appliquer à Air Canada, quelle que soit sa nouvelle structure; et
- b) que les transporteurs régionaux et autres filiales liées à cette entité soient soumis à la partie IV, qui traite de la communication avec le public et la prestation de services, à la Partie IX, qui touche le commissariat aux langues officielles et à la Partie X, qui porte sur le recours judiciaire, de cette même loi.

5. Le prix des billets d'avion

Le Bloc Québécois considère que les restrictions sur les prix contenues dans les recommandations 22 et 24 du rapport majoritaire du Comité devraient être valides pour une durée de cinq ans plutôt que de deux ans.

6. La desserte des régions éloignées

D'autre part, le Bloc Québécois est d'avis que l'octroi des routes internationales par le gouvernement du Canada à un seul transporteur national

manque de disponibilité des capitaux au Canada. Certains ont argué que la disponibilité des capitaux était déficiente au Canada et que relever la limite de 25 p. 100 permettrait de pallier cette faiblesse. Pourtant, en quelques semaines, ONEX et Air Canada ont été en mesure de rassembler plus d'un milliard de dollars chacun, ces capitaux provenant aussi bien de sources étrangères que domestiques. Cela montre, si besoin était, que le problème fondamental de l'industrie aérienne au Canada ne se situe pas au niveau de la disponibilité des capitaux.

Le Bloc Québécois rejette ce prétexte et aimerait attirer l'attention sur l'objectif de cette règle des 25%, c'est-à-dire que le contrôle de fait de l'industrie aérienne doit demeurer au Québec et au Canada. Ce contrôle est essentiel en ce qu'il permet de conserver des emplois stratégiques qui demandent une haute qualification en avionique, en technologies de l'information, en gestion et dans le domaine financier. En outre, cette règle des 25 p. 100 n'a pas été appliquée dans le cas de la participation de AMR dans Canadien International, ce qui a contribué au transfert de nombreux emplois stratégiques vers les États-Unis. Cet état de fait nous laisse croire que la définition de *contrôle de fait* devrait être précisée dans la loi.

Le Bloc Québécois recommande que la règle limitant à 25 p. 100 la participation étrangère avec droit de vote soit conservée et que la définition de « contrôle de fait » soit précisée dans la loi.

3. La sécurité dans le transport aérien

Suite à la restructuration entreprise dans les aéroports depuis 1994 et le désengagement du gouvernement fédéral de ses responsabilités en matière de sécurité et d'infrastructures aéroportuaires, le niveau de sécurité inquiète de façon croissante la population. Des coupures dans les services d'incendie et au niveau du contrôle aérien ont introduit un facteur de risque plus élevé. Notons que le ministre des Transports écrivait le 15 juin dernier dans une lettre adressée au Chef du Bloc Québécois : « L'étude aéronautique de NAV CANADA doit me démontrer que l'interruption ou la réduction du niveau de service **n'accroîtrait pas le risque pour la sécurité aérienne de façon inacceptable.** »

Cela démontre que le ministre considère que les risques pour la sécurité peuvent toutefois être augmentés de façon acceptable. Le Bloc Québécois considère qu'en matière de sécurité, aucun risque n'est acceptable. En 1998, NAV CANADA a retourné 65 millions de dollars aux utilisateurs de ses services de contrôle aérien, soit les transporteurs aériens. Nous croyons qu'une partie de ces

Opinion dissidente du Bloc Québécois déposée au Comité permanent des transports dans le cadre de l'étude portant sur la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada

Sommaire

Le Bloc Québécois a décidé de présenter une opinion dissidente au Comité des transports pour manifester son désaccord avec le rapport majoritaire sur les points suivants : la participation au capital d'Air Canada; la participation étrangère dans les transports canadiens; la sécurité dans le transport aérien; le respect de la *Loi sur les langues officielles*; le prix des billets d'avion; la desserte des régions éloignées et, finalement, l'avenir des transporteurs régionaux.

1. La participation au capital d'Air Canada

Lors de la privatisation d'Air Canada en 1988, une règle limitant à 10 p. 100 le nombre d'actions pouvant être détenues par une ou un groupe de personnes a été insérée dans la loi afin de protéger l'intérêt public. Le Bloc Québécois considère que cette règle a bien servi les populations québécoise et canadienne, de même qu'Air Canada. Advénant la formation d'un transporteur dominant, cette règle prendrait encore plus d'importance puisqu'elle permettrait d'éviter qu'une seule personne ou groupe profite d'une situation privilégiée et mette en péril ce transporteur et, de ce fait, toute l'industrie aérienne. Couplée à la règle limitant à 25 p. 100 la participation étrangère dans les compagnies aériennes, la limite de 10 p. 100 permet d'éviter que le contrôle de fait du transporteur soit localisé hors du Canada. Nous avons vu, avec l'exemple du contrôle que détient AMR sur Canadien, que la limite de 25 p. 100 sur la participation étrangère ne suffisait pas à assurer le contrôle *de facto* de cette entreprise au Canada.

Le Bloc Québécois recommande que la règle actuelle qui limite à 10 p. 100 la participation au capital votant d'Air Canada par un particulier ou un groupe soit maintenue dans la Loi sur la participation au capital d'Air Canada ou dans toute autre loi visant un éventuel transporteur dominant.

2. La participation étrangère dans les transporteurs canadiens

La limite de 25 p. 100 à la participation étrangère dans une compagnie aérienne canadienne a également été remise en question sous le prétexte d'un

**Opinion dissidente de l'Opposition officielle
au
Comité permanent des transports
sur la Restructuration de l'Industrie
du transport aérien au Canada**

L'Opposition officielle est d'accord avec l'essentiel du rapport du Comité. Nous estimons qu'il établit un juste équilibre entre la promotion d'une concurrence saine dans l'industrie et la protection de l'intérêt du public. Nous sommes particulièrement heureux, et agréablement surpris, que le Comité recommande de lever le plafond de propriété étrangère de 25 à 49 p. 100, passant outre au refus du ministre à cet égard. Nous estimons que si le gouvernement avait levé cette restriction plus tôt, l'industrie canadienne du transport aérien ne ferait peut-être pas face au dilemme actuel.

Le plafond de 10 p. 100 à la propriété des actions d'Air Canada

Voici la seule partie du rapport de laquelle le Parti réformiste se dissocie. L'Opposition officielle appuie sans réserve l'avis du Comité selon lequel « (p)lutôt que de revenir à un marché strictement réglementé, le Comité estime que la façon la plus viable de favoriser la concurrence et de protéger l'intérêt du public est de supprimer ces obstacles dans le marché ou encore de les abaisser sensiblement ». Parvenus à cette conclusion, nous trouvons illogique que le Comité recommande le maintien de cette restriction sur la propriété des actions, et même de l'accroître.

Le Parti réformiste est en faveur de la révocation immédiate de l'article 6(1)a de la Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada qui interdit à toute personne, et aux personnes qui lui sont liées, de contrôler plus de 10 p. 100 des actions votantes du transporteur. Nous ne voyons pas l'intérêt du public dans le maintien de ce plafond. Ni le gouvernement, ni l'État ne devrait imposer de restrictions de ce genre sur les entreprises canadiennes. Dans notre économie mondialisée, une telle restriction ne fait qu'empêcher Air Canada d'obtenir les capitaux et l'expertise qu'il lui faut pour concurrencer les transporteurs étrangers.

Le transporteur dominant devra faire tous les efforts possibles pour offrir un traitement équitable à tous les employés. L'Office ne doit pas tolérer que les syndicats limitent le service en région.

Il faudra revoir l'ensemble des politiques et des règlements prévus dans la législation de l'an 2000 après trois ans.

Opinion complémentaire sur la restructuration de l'industrie aérienne

Charles Hubbard, député, le 5 décembre 1999

Un service de transport aérien efficace, efficient et à prix raisonnable est essentiel pour l'économie canadienne. En fait, il s'agit actuellement du mode de transport public le plus important et le seul disponible dans deux de nos provinces et dans les trois territoires.

Ce service doit être contrôlé, réglementé et assuré par notre gouvernement. L'établissement des routes, la classification des transporteurs, les tarifs maximum et la sécurité aérienne doivent être approuvés par l'Office des transports du Canada.

Les transporteurs doivent détenir différents permis selon qu'ils offrent un service international, continental, régional ou charter. Il faudrait exiger que le transporteur dominant, en tant que société publique, continue d'être assujéti à un plafond de 10 p. 100 de participation par un même actionnaire et à un plafond de 33 p. 100 de participation étrangère. Il faudrait soustraire les transporteurs régionaux et les charters à ce contrôle.

Il faut encourager la concurrence, mais l'Office devrait établir les routes sur lesquelles le transporteur retenu pourra exercer un monopole et approuver les tarifs aériens qui s'y appliqueront.

Le transporteur dominant, qui héritera sans aucun doute des vols réguliers internationaux et desservira les aéroports qu'Air Canada et Canadien desservent directement aujourd'hui, doit partager ses codes et passer des accords intercompagnies avec les transporteurs régionaux titulaires de permis, à un prix raisonnable. Les transporteurs à rabais pourraient aussi obtenir un permis pour assurer des services réguliers dans des aéroports désignés. L'Office des transports du Canada accordera des permis aux transporteurs régionaux qui s'engageront à offrir aux régions le même service qu'au 1^{er} juillet 1999.

Nombre de petits transporteurs s'inquiètent au sujet du contrôle, du développement sauvage et des programmes d'amélioration de plusieurs administrations aéroportuaires. L'Office des transports doit approuver les droits d'atterrissage, d'amélioration des aéroports et autres, imposés aux transporteurs et aux voyageurs, et veiller également à ce que les créneaux des arrivées et des départs soient répartis équitablement.

Recours: Il faut donner aux compagnies régionales indépendantes les mêmes droits que ceux décrits pour les exploitaires de prix réduits. Si les compagnies régionales désirent partager les codes et les correspondances intercompagnies, il ne faut pas les obliger à le faire exclusivement avec une compagnie dominante.

4. LA PROPRIÉTÉ ET LE CONTRÔLE

La décision de changer la réglementation de 10 p. 100 (*Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*) et la restriction de 25 p. 100 de droit de propriété étrangère n'était pas fondée sur une recherche adéquate et était prématurée. Pour tous les Canadiens, l'énorme succès du « Pacte de l'automobile » qui a assuré au Canada une part équitable du marché manufacturier des véhicules continuent de servir comme modèle pour développer un « Accord des airs » équivalent en se basant sur la politique couronnée de succès des « Cieux ouverts » pour assurer au Canada une part équitable du marché continental et intercontinental de transport aérien des passagers et du fret. Il faut en plus prendre en considération les implications de l'O.M.C. dans cette analyse.

Recours: Il ne faut pas faire de changements en ce qui concerne la réglementation (*Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada*) ni dans les provisions de droits de propriété étrangère en ce moment. Il faut établir un comité spécial de la Chambre des communes aussitôt que possible pour réviser la possibilité de développer la notion d'un « Accord des airs » pour assurer au Canada une part équitable du marché continental et intercontinental de transport aérien des passagers et du fret.

La place allouée à cette opinion complémentaire ne permet pas de réviser des événements précédant ce rapport. Si vous désirez de plus amples informations et des preuves documentaires, veuillez contacter mon bureau parlementaire au 613-996-4792.

La domination totale des compagnies régionales par les compagnies dominantes ne favorisera ni un environnement compétitif, ni une réduction des tarifs. Cette dominance, surtout par le partage des codes et la correspondance intercompagnies augmente les coûts des services régionaux et diminue la capacité d'un passager d'exercer ses options quand il arrive au « centre », par exemple les expériences de l'Est du Canada relatées par Charles Hubbard.

3. LES COMPAGNIES RÉGIONALES

Recours : Il faut mettre en valeur les pouvoirs des agences réglementaires afin d'assurer que les compagnies aériennes obtiennent des créneaux adéquats et opportuns dans tous les aéroports, des installations adéquates et concurrentielles dans tous les aéroports et l'élimination de toute politique de prix déloyale par les compagnies dominantes. Les petits transporteurs qui ont un rapport de commerce exclusif avec une compagnie dominante seront contre-productifs à ce recours et il ne faut pas les considérer comme de petits transporteurs.

Il faut examiner le succès des petits transporteurs indépendants dans l'Ouest du Canada, aux États-Unis et dans d'autres pays, et il faut encourager l'exploitation des petits transporteurs au Canada. Parmi les raisons expliquant le succès des petits transporteurs, on trouve : l'indépendance des compagnies dominantes; aucun système coûteux de réservation et d'administration; aucun programme des points de voyage; aucun partage des codes avec les compagnies dominantes; aucun service de correspondances intercompagnies; l'emploi d'avions normalisés — pour n'en relever que quelques-unes.

2. LES PETITS TRANSPORTEURS

Recours : Afin d'assurer la protection **immédiate** de tous les employés et du consommateur, le gouvernement du Canada insistera pour que des personnes nommées par lui soient placées au conseil d'administration d'Air Canada. Si Air Canada n'accepte pas volontairement de placer des directeurs sur son conseil, le gouvernement du Canada doit prendre **immédiatement** une position d'équité auprès d'Air Canada pour assurer que des places au conseil sont disponibles pour protéger les intérêts de l'employé et du consommateur.

employés d'Air Canada et de Canadien dans le cas d'un fusionnement, d'une prise de pouvoir ou d'un rachat. Une copie de ces engagements devrait être mise à la disposition des parties nécessaires afin de garantir qu'ils soient suivis scrupuleusement.

Les présidents des compagnies aériennes Canadien et Air Canada se sont engagés auprès du Comité en ce qui concerne la protection de tous les

1B. LA PROTECTION DES EMPLOYÉS

Les questions ayant trait à la protection du consommateur qu'il faut étudier concernent la politique de prix déloyale, le coût supplémentaire assumé par le consommateur résultant du partage des codes et les correspondances intercompagnies, les annulations et les retards aériens, la surréservation, les services bilingues, les installations pour les handicapés, l'allocation de sièges confortables pour tous les passagers et la politique de remboursement, pour n'en relever que quelques-unes. Certaines recommandations faites au Comité par l'Association canadienne des passagers aériens et le Comité économique présidé par M. Valéri (député) devraient recevoir plus ample considération.

La Loi sur la concurrence et la Loi sur les transports au Canada, grâce à leurs agences réglementaires, ne sont pas accessibles à tout Canadien et elles ne sont pas réceptives d'une manière opportune au passager contrarié. Le simple fait d'augmenter le pouvoir de ces agences n'allégera pas le problème du consommateur ni de l'employé d'une manière opportune, et augmentera les dépenses administratives.

1A. LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR

1. La protection du consommateur et la protection des employés, y inclus les entrepreneurs indépendants;
2. Les petits transporteurs;
3. Les transporteurs régionaux;
4. Le contrôle et la propriété.

IL Y A QUATRE POINTS PRINCIPAUX À CONSIDÉRER :

dominantes tentent d'influencer les agences administratives et réglementaires de transportation afin d'atteindre les exigences de leurs propres critères d'exploitation et ce, parfois, au détriment des passagers canadiens. Il suffit de regarder les emplacements aux aéroports de deux et trois à Toronto pour comparer les installations et les inconconvénients pour les passagers qui embarquent, ou qui arrivent, des sites de compagnies aériennes régionales aux installations et avantages retrouvés sur les routes dominantes.

Opinion complémentaire du Comité permanent des transports de la Chambre des communes

par Joe Comuzzi, député
vice-président du Comité permanent des transports
de la Chambre des communes
le 5 décembre 1999

INTRODUCTION

Le Rapport du Comité permanent des transports est moins détaillé que voulu, étant donné les contraintes de temps imposées au Comité par le ministre. Pendant la période de considération d'une nouvelle politique aérienne au Canada, le panorama a changé radicalement plusieurs fois — par exemple : les offres d'Onex et d'Air Canada, les décisions prises par la Cour suprême de l'Ontario et la Cour supérieure du Québec, et l'annonce du 4 décembre 1999 à l'effet que la compagnie aérienne Canadien n'est plus une entreprise aérienne indépendante au Canada.

LES PASSAGERS AÉRIENS AU CANADA EXIGENT :

- Un système de trafic aérien sûr;
- Des prix abordables à l'année longue sans limitations de déplacements, y inclus des coûts détaillés sur leurs billets indiquant tous les frais qu'un passager est obligé de payer;
- Un accès raisonnable aux services;
- L'élimination de tout obstacle d'entrée au marché canadien.

Le contribuable/consommateur canadien a droit à ces exigences. Grâce aux impôts, il a payé pour tout aéroport, toute piste d'atterrissage et tout système aérien au Canada. Le contribuable paie en plus toute agence de réglementation afin d'assurer la sécurité et un environnement concurrentiel. En effet, c'est chaque Canadien, et non pas les compagnies aériennes, qui a payé les agences de réglementation autant de l'air que de terre pour faciliter les services de transport aérien des passagers ou du fret.

Toute compagnie aérienne se sert de ces installations d'après une philosophie censée être celle de l'utilisateur-payeur. Les compagnies aériennes

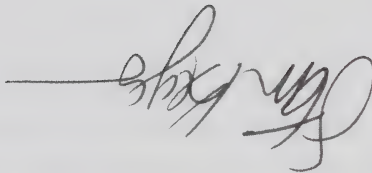
DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Nonobstant l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse complète à ce rapport dans les prochains 45 jours.

Un exemplaire des Procès-verbaux du Comité permanent des transports (réunions nos 3 à 35) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,



Stan Keyes, député.

Groupe de soutien au développement des aéroports de Montréal
 InterCanadien
 Lignes aériennes Canadien Ltée
 « Metropolitan Halifax Chamber of Commerce »
 Municipalité régionale de Hamilton—Wentworth
 NAV CANADA
 Office des transports du Canada
 « Oneworld »
 « ONEX »
 « Ontario Regional »
 « Regional Airlines Holdings Inc. »
 « Royal Airlines »
 « Star Alliance »
 Syndicat canadien de la fonction publique (Service aérien)
 Syndicat des travailleurs unis de l'automobile
 « TradePort International Corporation »
 Transport 2000 - Ouest
 « Transportation Partners International »
 Transports Canada
 Ville de Hamilton

À TITRE PERSONNEL

Daryl Atamanyk, éducateur
 Darryl Ens
 Marc Gaudry, Université de Montréal
 Herschel Hardin, consultant
 Fergus Kyle
 Joan MacDonald
 Pierre Milot
 Daniel R. Perley
 Douglas Reid, Université Queen
 Tom Ross, Université de la Colombie-Britannique
 W.T. Stanbury, Université de la Colombie-Britannique
 Rod White, « University of Western Ontario »
 Kenneth Yates

ANNEXE B

Liste des mémoires

Administration aéroportuaire internationale d'Halifax

Air Canada

« Air Canada Employee and Shareholder »

« Air Nova—Air Ontario—Air B.C. »

« Air Transat »

« Amex Bank of Canada »

Association canadienne des agents de voyages

Association canadienne du contrôle du trafic aérien

Association de l'industrie touristique du Canada

Association de transport aérien du Canada

Association des consommateurs du Canada

Association des pilotes d'Air Canada

Association du groupe de la navigation aérienne

Association des pilotes de lignes aériennes

Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale du Canada

Autorité de l'aéroport international de Vancouver

« Bearskin Airlines »

Bureau de la concurrence

Canada 3000

« Canadian North »

« Canadian Regional Airlines Ltd. »

Chambre de commerce de Hamilton et les environs

Commissariat aux langues officielles

Congrès du Travail du Canada

Conseil canadien des aéroports

Conseil des Canadiens (Le)

Démocratie en surveillance

Fédération canadienne des municipalités

« First Air »

Gouvernement de la Nouvelle-Écosse

Gouvernement du Manitoba

| Associations et individus | Séance | Date |
|--|----------|--|
| Lignes aériennes Canadien Ltée Kevin Benson, président et chef de la direction Stephen Markey, vice-président principal Affaires corporatives et gouvernementales InterCanadian Michael Cochrane, partenaire Robert Myhill, président et chef de la direction | 27 34 | Le mardi 23 novembre 1999 Le mercredi 1 ^{er} décembre 1999 |

| Associations et individus | Séance | Date |
|--|--------|---------------------------|
| Fédération canadienne des municipalités Joseph Dion, directeur, Politiques et Affaires publiques Sam Synard, président | 22 | Le jeudi 18 novembre 1999 |
| Conseil des Canadiens (Le) Peter Bleyer, directeur général | 23 | Le jeudi 18 novembre 1999 |
| « Canadian Association of Airline Passengers » Harry Gow, président Michael Janigan, directeur exécutif Michael Murphy, président | 24 | Le lundi 22 novembre 1999 |
| Association canadienne du contrôle du trafic Fazal Bhimji, président | 25 | Le mardi 23 novembre 1999 |
| Association des gens de l'air du Québec Alain Antonin, vice-président Serge Martel, président | 26 | Le mardi 23 novembre 1999 |
| « Air Nova—Air Ontario—Air B.C. » Joe Randell, président et directeur général | 27 | Le mardi 23 novembre 1999 |
| Groupe de soutien au développement des aéroports de Montréal Ronald Poupart, conseiller spécial, Montréal international Frangoy Roberge, directeur, Affaires publiques et communications, Chambre de commerce de Montréal métropolitain | | |
| Air Canada John Baker, vice-président et conseiller général juridique Robert A. Milton, président et chef de la direction M. Peterson, vice-président principal Douglas D. Port, premier vice-président, Affaires de l'entreprise et relations gouvernementales | | |

| Associations et individus | Séance | Date |
|---|--------|------------------------------|
| Congrès du Travail du Canada Cliff Andstein, adjoint exécutif au président Kevin Hayes, économiste principal Hassan Yussuff, vice-président exécutif Syndicat canadien de la fonction publique (Service aérien) Richard Bains, chercheur SCFP national Joan Darcy, présidente nationale Denise Hill, présidente du service Syndicat des travailleurs unis de l'automobile Gary Fane, directeur du transport Basil "Buzz" Hargrove, président Peggy Nash, adjointe au président Jim Stanford, économiste À titre personnel Daryl Atamanyk, éducateur Herschel Hardin, consultant, Herschel Hardin Associés Tom Ross, Université de la Colombie-Britannique W.T. Stanbury, Université de la Colombie-Britannique Association canadienne des agents de voyages Ron Pradinuk, président du conseil d'administration Randall Williams, président Association de l'industrie touristique du Canada Adam Belyea, vice-président, Politiques et Affaires gouvernementales Association des consommateurs du Canada Jennifer Hillard, vice-présidente, Questions et politiques Gail Lacombe, présidente Démocratie en surveillance Daniel Martin Bellemare, conseiller Duff Conacher, coordonnateur | 20 | Le mardi 16 novembre 1999 |
| Association canadienne des agents de voyages Ron Pradinuk, président du conseil d'administration Randall Williams, président Association de l'industrie touristique du Canada Adam Belyea, vice-président, Politiques et Affaires gouvernementales Association des consommateurs du Canada Jennifer Hillard, vice-présidente, Questions et politiques Gail Lacombe, présidente Démocratie en surveillance Daniel Martin Bellemare, conseiller Duff Conacher, coordonnateur | 22 | Le jeudi 18 novembre 1999 |
| Association canadienne des agents de voyages Ron Pradinuk, président du conseil d'administration Randall Williams, président Association de l'industrie touristique du Canada Adam Belyea, vice-président, Politiques et Affaires gouvernementales Association des consommateurs du Canada Jennifer Hillard, vice-présidente, Questions et politiques Gail Lacombe, présidente Démocratie en surveillance Daniel Martin Bellemare, conseiller Duff Conacher, coordonnateur | 21 | Le mercredi 17 novembre 1999 |

| | | |
|----|---------------------------|---|
| 16 | Le jeudi 4 novembre 1999 | « Oneworld » Donald Carty, président et directeur général |
| 17 | Le jeudi 4 novembre 1999 | « Star Alliance » Rono Dutta, président « Bearskin Airlines » Rick Baratta, vice-président Cliff Friesen, vice-président exécutif « First Air » Robert Davis, président « WestJet Airlines » Stephen Smith, président et directeur général |
| 18 | Le lundi 15 novembre 1999 | Association des pilotes d'Air Canada Steve Baab, président Joseph Oakley, président Association des pilotes de lignes aériennes Steve Lintwaite, président, Conseil exécutif supérieur Michael Lynch, président, Conseil canadien Bruce McConchie, président, Conseil exécutif supérieur Conseil canadien des aéroports J.A. Hopkins, président R. Neil Raynor, directeur exécutif Murray Sigler, président et président et directeur général « Regional Airlines Holdings Inc. » Robert Deluce, président et directeur général André Lizotte, vice-président exécutif Gordon Thompson, directeur |
| 20 | Le mardi 16 novembre 1999 | Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aérospatiale du Canada Vincent Blais, adjoint administratif au vice-président canadien Louis Erlichman, directeur canadien de la recherche Ron Fontaine, président Dave Ritchie, vice-président canadien |

Date

Séance

Associations et individus

| Associations et individus | Séance | Date |
|---|--------|-----------------------------|
| À titre personnel Rod White, « University of Western Ontario » | 11 | Le jeudi 28 octobre 1999 |
| À titre personnel Richard Janda, Université McGill Douglas Reid, Université Queen | 12 | Le mardi 2 novembre 1999 |
| « ONEX » Gerald Schwartz, président et directeur général Nigel Wright, directeur | 13 | Le mardi 2 novembre 1999 |
| Commissariat aux langues officielles Dyane Adam, commissaire Gérard Finn, directeur général Michel Robichaud, directeur général Richard Tardif, conseiller juridique principal et directeur | 14 | Le mardi 2 novembre 1999 |
| Air Transat Denis Jacob, vice-président exécutif Philippe Sureau, président et directeur général | 15 | Le mercredi 3 novembre 1999 |
| Canada 3000 Angus Kinnear, président « Canadian North » Carmen Loberg, président « Canadian Regional Airlines Ltd. » Robert Reding, président et directeur général InterCanadien Robert Myhill, président et chef de la direction Derek Nice, premier vice-président | | |
| « Ontario Regional » James Massie, président « Royal Airlines » Al Graham, président Des Ryan, vice-président | | |

ANNEXE A

Liste des témoins

| Associations et individus | Séance | Date |
|--|--------|-----------------------------|
| Transports Canada Valérie Dufour, directrice Larry LaFleur, directeur adjoint Eric Mainville, analyste principal de la politique | 3 | Le mardi 19 octobre 1999 |
| Association de transport aérien du Canada Geoffrey Elliot, vice-président exécutif J. Clifford Mackay, président et directeur général | 4 | Le mercredi 20 octobre 1999 |
| À titre personnel Marc Gaudry, Université de Montréal | 5 | Le jeudi 21 octobre 1999 |
| Office des transports du Canada Gavin Currie, directeur général John Jacob, directeur par intérim Claude Jacques, directeur | 6 | Le mardi 26 octobre 1999 |
| Transports Canada Margaret Bloodworth, sous-ministre L'hon. David Collenette, ministre Louis Ronger, sous-ministre adjoint | 7 | Le mardi 26 octobre 1999 |
| Bureau de la concurrence Richard Annan, agent de commerce Richard Elliott, agent de commerce Raymond Pierce, sous-commissaire de la concurrence Konrad von Finckenstein, commissaire de la concurrence | 8 | Le mercredi 27 octobre 1999 |
| Air Canada Duncan Dee, chef de service | 9 | Le mercredi 27 octobre 1999 |
| Lignes aériennes Canadien Ltée Douglas Port, premier vice-président Robert Milton, président et chef de la direction Kevin Benson, président et chef de la direction Stephen Markey, vice-président principal | 10 | Le jeudi 28 octobre 1999 |

transport aérien restructurée, au plus tard deux ans après l'entrée en activité d'un transporteur dominant.

40. Que le gouvernement ordonne au Bureau de la concurrence d'examiner les problèmes de concurrence que pose la restructuration de l'industrie du transport aérien au plus tard deux ans après qu'un transporteur dominant se sera démarqué et aura commencé ses activités.

41. Que le gouvernement prolonge les conditions d'approbation imposées à un transporteur dominant si l'examen de l'industrie du transport aérien effectué par le Bureau de la concurrence aux termes de la *Loi sur les transports au Canada* le justifie.

42. Que le gouvernement nomme un ombudsman indépendant pour vérifier si un éventuel transporteur dominant respectera ses engagements, superviser le traitement des plaintes du public et faire chaque année rapport au Parlement et aux comités pertinents du Parlement sur la situation de l'industrie du transport aérien. Le candidat retenu doit être choisi au terme d'un processus de sélection public et transparent et doit être un expert des questions telles que la politique du transport aérien, la défense de l'intérêt public et les processus réglementaire et législatif.

négociation représentant les employés sur l'indemnité de retraite anticipée et autres incitatifs.

32. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il s'entende avec les agents de négociation représentant les employés sur la protection de la retraite et d'autres avantages sociaux.

33. Que les parties à une convention collective comportant une clause de portée retirent la clause dans leur prochaine ronde de négociations, reconnaissant ainsi que ces clauses nuisent à la concurrence et limitent la qualité du service dans certaines collectivités au Canada.

34. Que le gouvernement charge le Conseil canadien des relations industrielles de décider du sort de tous les cas exceptionnels concernant la désignation d'employeur commun dans l'industrie aérienne, en temps opportun, mais au plus tard le 31 janvier 2000.

35. Que le gouvernement exige du transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il lie la rémunération des agents de voyage uniquement au volume des ventes et sur une base linéaire.

36. Que le gouvernement envisage de modifier la *Loi sur la concurrence* de manière à permettre aux agents de voyage autorisés de « négocier » collectivement avec les transporteurs aériens ayant trait aux commissions.

37. Que, lorsqu'il rédigera son projet de loi portant sur un processus d'examen, par trois organes, des fusions ou acquisitions dans l'aviation commerciale, le gouvernement tienne compte de la nécessité d'élaborer des mécanismes de prise de décisions rapide dans les situations exceptionnelles.

38. Que le gouvernement exige du transporteur dominant de respecter les conditions établies en vue d'éliminer les obstacles à l'entrée visant les transporteurs aériens, nouveaux venus et existants, ainsi que les conditions visant à protéger les voyageurs, les employés des compagnies aériennes et les résidents des petites localités éloignées. Il doit obtenir l'acceptation de ces conditions et de toutes les autres avant de donner l'approbation, et doit surveiller en permanence que le transporteur dominant les respecte.

39. Qu'on modifie la *Loi sur les transports au Canada* de façon que le ministre des Transports charge une ou plusieurs personnes de procéder à un examen détaillé des activités de l'industrie du

24. Que, durant les deux ans de gel des tarifs, le transporteur dominant soit tenu de justifier toute demande d'augmentation de tarifs devant l'Office des transports du Canada. Les demandes ne seraient examinées que dans des circonstances exceptionnelles.

25. Que, une fois une augmentation approuvée, elle n'entre en vigueur qu'après 60 jours et que le montant en soit communiqué aux consommateurs.

26. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant et de toute filiale en propriété exclusive, comme condition d'approbation, qu'ils continuent d'assurer le service existant aux petites localités éloignées pendant trois ans, malgré les articles 64 et 65 de la *Loi sur les transports au Canada*. Cette condition devrait s'appliquer pour la période de trois ans, sauf si un nouveau transporteur ou un transporteur existant fournit à ces localités, pour un prix raisonnable, un service de qualité analogue.

27. Que, dans le contexte d'un transporteur dominant, si un transporteur indépendant n'offre plus de services réguliers, le gouvernement exige du transporteur dominant qu'il desserve ces routes pendant un an.

28. Qu'on modifie la *Loi sur les transports au Canada* pour exiger que tous les transporteurs aériens donnent un préavis de 48 heures à l'Office des transports du Canada avant d'interrompre un service. L'Office devrait ensuite en informer le public et les aéroports touchés.

29. Que le gouvernement examine l'aide financière que peuvent obtenir les aéroports financièrement fragiles du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, et à quelles conditions, et qu'il évalue la possibilité de l'étendre aux coûts d'exploitation afin de soutenir la prestation des services aériens à ces aéroports. Le gouvernement devrait aussi examiner l'impact du transfert des responsabilités relatives aux aéroports et les moyens qui devraient servir à financer les services d'intervention d'urgence aux aéroports.

30. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il accepte qu'il n'y aura ni perte d'emploi ni réinstallation forcée. Le transporteur devrait plutôt réduire les emplois uniquement par attrition et en encourageant les départs volontaires au moyen d'indemnité de retraite anticipée et autres incitatifs.

31. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il s'entende avec les agents de

15. Que le gouvernement entame des négociations avec les États-Unis sur le cabotage réciproque. Cependant, il ne faudrait pas conclure d'entente avant que l'Office des transports du Canada, le Bureau de la concurrence et les comités parlementaires compétents aient fait l'examen complet du résultat des négociations.

16. Que le gouvernement examine s'il est viable d'autoriser des transporteurs limités au marché intérieur qui ne desserviraient que des routes intérieures au Canada.

17. Que le gouvernement engage des négociations avec les États-Unis pour accorder la sixième liberté modifiée entre les deux pays, de façon à permettre de vendre, de commercialiser ou de faire paraître le service qui s'y rattache sur un seul billet.

18. Que le gouvernement revoit sa politique des services charters internationaux en vue de réduire la distinction entre « service charter » et « service régulier ».

19. Que le gouvernement, en reconnaissance des restrictions que peuvent imposer les accords bilatéraux de service aérien international, abolisse notamment les restrictions réglementaires actuelles reliées aux exigences de réservation anticipée, au séjour minimal, aux achats du voyage de retour, aux endroits de départ et de retour, aux prix minimaux et aux affrètements sans participation. 20. Que, durant la restructuration du secteur et par la suite, conformément à son engagement d'assurer la plus grande sécurité possible dans le transport aérien, le gouvernement saisisse toutes les occasions d'affirmer que la sécurité constitue le premier impératif.

21. Que le gouvernement encourage tous les transporteurs aériens canadiens qui ne sont pas directement assujettis à la Loi sur les langues officielles à respecter l'esprit et l'objet de la loi là où la demande de services dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada est importante.

22. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant gèle les prix des billets et offre un nombre raisonnable de sièges à prix réduit. Cette exigence devrait s'appliquer durant deux ans.

23. Qu'on modifie la Loi sur les transports au Canada pour permettre à l'Office des transports du Canada d'approuver ou de rejeter toute hausse de tarifs demandée par un transporteur dominant.

anticoncurrentielles et garantir la non-divulguation des données du SIR qui sont de nature commerciale et concurrentielle.

9. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant honore tous les points accordés aux grands voyageurs par ses compagnies affiliées, les transporteurs avec lesquels il a déjà conclu une entente à cet égard, et toute société aérienne qu'il acquiert ou avec laquelle il fusionne. Il faudrait en outre exiger, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant permette à ces transporteurs de participer à son programme de fidélisation des grands voyageurs.

10. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant permette aux nouveaux venus et aux transporteurs existants de racheter des points de son programme pour grands voyageurs.

11. Que, comme condition d'approbation, le gouvernement oblige un transporteur dominant à offrir de transférer les avions excédentaires dont il est propriétaire ou locataire aux parties intéressées sur le marché intérieur. L'offre devrait être faite suivant des conditions raisonnables, dans un délai raisonnable après la restructuration et avant de les vendre à l'étranger ou de les remettre. Dans l'éventualité où un transporteur dominant et une partie intéressée ne parviendraient pas à s'entendre, l'Office des transports du Canada devrait évaluer ce qui est raisonnable.

12. Que, comme condition d'approbation, le gouvernement oblige le transporteur dominant à négocier des accords intercompagnies à des conditions justes et raisonnables sur le plan commercial avec tous les nouveaux venus et les transporteurs existants qui le désirent sur le marché intérieur.

13. Que, comme condition d'approbation, le gouvernement oblige un transporteur dominant à partager les codes avec les nouveaux venus et les transporteurs existants avec lesquels il a signé des accords intercompagnies.

14. Que le gouvernement demande au Bureau de la concurrence, dans le contexte d'un examen exhaustif du fusionnement, d'étudier dans quelle mesure le dessaisissement des compagnies affiliées régionales favoriserait la concurrence dans l'industrie du transport aérien dans le contexte d'un transporteur dominant. Que, si l'étude révèle que la concurrence serait améliorée, le gouvernement oblige tout transporteur dominant, comme condition d'approbation, à procéder au dessaisissement.

RECOMMANDATIONS

1. Que la Loi sur la concurrence soit modifiée pour qu'on y définisse les « pratiques d'éviction » dans le contexte du transport aérien et qu'on donne au gouverneur en conseil le pouvoir de préciser, par règlement, les actes ou comportements anticoncurrentiels des transporteurs.

2. Que la Loi sur la concurrence soit modifiée pour donner au commissaire de la concurrence le pouvoir d'émettre des ordonnances temporaires de cessation en cas de pratiques d'éviction dans l'industrie du transport aérien. Cette mesure ne devrait être prise qu'après consultation avec l'Office des transports du Canada.

3. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, qu'un transporteur dominant ne se livre pas à des pratiques d'éviction. Toute mesure d'éviction prise par la suite par le transporteur dominant devrait faire l'objet de sanctions.

4. Que le gouvernement relève à 49 p. 100 le plafond de participation étrangère dans les compagnies aériennes du Canada.

5. Qu'on modifie la Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada pour relever le plafond d'actions avec droit de vote qu'une entité peut détenir dans Air Canada de 10 à 20 p. 100 et qu'on procède, après deux ans, à un examen pour évaluer l'effet de ce changement sur le fonctionnement de la compagnie.

6. Que Transports Canada, après consultation des administrations aéroportuaires, établisse des règles de répartition des créneaux accordant aux nouveaux venus et aux transporteurs existants un accès raisonnable à Pearson et aux autres aéroports canadiens si le besoin se fait sentir. Les règles devraient contenir un principe d'utilisation obligatoire.

7. Que Transports Canada se serve de ses pouvoirs de locateur et prenne des mesures, telles des baisses de loyer, afin d'encourager les administrations aéroportuaires à adopter des politiques assurant aux nouveaux venus et aux transporteurs existants un accès raisonnable aux installations.

8. Que le gouvernement examine les règles du Système informatisé de réservation (SIR) pour faire disparaître les pratiques

Nombre de recommandations contenues dans le présent rapport portent sur les conditions d'approbation d'un transporteur dominant, ce qui suppose que ce dernier naîtra d'une fusion ou d'une acquisition. Or, selon le Comité, si l'origine d'un transporteur dominant devait être autre, il faudrait que le gouvernement veille à ce que celui-ci respecte les conditions contenues dans les recommandations du Comité, de façon à favoriser la concurrence et à protéger l'intérêt du public.

Le présent examen de l'industrie canadienne du transport aérien aboutira à des changements qui, à long terme, rendront l'industrie canadienne du transport aérien plus forte, capable de rivaliser sur le marché mondial pour le plus grand bien des transporteurs canadiens et du public, en offrant un service sûr, efficace, abordable et de qualité. Le Comité est convaincu que l'adoption de ses recommandations permettra à l'industrie de transport aérien de s'en sortir plus forte et de bien servir la population canadienne au siècle prochain.

l'intervention de l'État. En l'occurrence, le Comité est d'avis qu'une telle intervention devrait prendre la forme d'un examen, avec la possibilité de prolonger les conditions d'approbation imposées au transporteur dominant, et la nomination d'un ombudsman.

Par conséquent, le Comité recommande :

39. Qu'on modifie la *Loi sur les transports au Canada* de façon que le ministre des Transports charge une ou plusieurs personnes de procéder à un examen détaillé des activités de l'industrie du transport aérien restructurée, au plus tard deux ans après l'entrée en activité d'un transporteur dominant.

40. Que le gouvernement ordonne au Bureau de la concurrence d'examiner les problèmes de concurrence que pose la restructuration de l'industrie du transport aérien au plus tard deux ans après qu'un transporteur dominant se sera démarqué et aura commencé ses activités.

41. Que le gouvernement prolonge les conditions d'approbation imposées à un transporteur dominant si l'examen de l'industrie du transport aérien effectué par le Bureau de la concurrence aux termes de la *Loi sur les transports au Canada* le justifie.

42. Que le gouvernement nomme un ombudsman indépendant pour vérifier si un éventuel transporteur dominant respectera ses engagements, superviser le traitement des plaintes du public et faire chaque année rapport au Parlement et aux comités pertinents du Parlement sur la situation de l'industrie du transport aérien. Le candidat retenu doit être choisi au terme d'un processus de sélection public et transparent et doit être un expert des questions telles que la politique du transport aérien, la défense de l'intérêt public et les processus réglementaire et législatif.

CONCLUSION

Dans le présent débat sur la restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien, les deux grandes questions sont : comment favoriser une saine concurrence et comment protéger l'intérêt public?

Le Comité est convaincu que l'élimination des obstacles à l'entrée du transport aérien une industrie forte et concurrentielle dont chacun profitera : les transporteurs aériens, leurs employés, les voyageurs et la population des petites localités éloignées. Il est également d'avis que les mesures recommandées par le Comité dans ce présent rapport sont nécessaires pour protéger l'intérêt public.

Dans son rapport de juin 1993, le Comité permanent des transports indiquait que la concurrence ne fonctionne pas toujours et que l'intérêt public peut exiger

La première mesure est de modifier la *Loi sur les transports au Canada* pour y prévoir un examen; la seconde, nommer un ombudsman indépendant. L'examen porterait sur le fonctionnement de l'industrie aérienne restructurée et viserait à déterminer si un transporteur dominant respecte ses engagements et si ses activités nuisent à l'intérêt public. L'ombudsman indépendant exercerait diverses fonctions, notamment : vérifier si le transporteur dominant respecte ses engagements, examiner les plaintes des citoyens et faire rapport au Parlement. Il se peut que cette personne veuille prendre modèle sur une charte des droits des passagers aériens, comme plusieurs témoins l'ont mentionné au Comité.

Le Comité reconnaît que la restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien nous amène en terrain inconnu et que son résultat est incertain. Les décisions prises dans un avenir proche auront de lourdes conséquences à long terme. Ce n'est qu'avec le temps que nous saurons si la concurrence est suffisante et si l'intérêt public est bien protégé. Cependant, de l'avis du Comité, le gouvernement doit veiller à atteindre les objectifs recommandés : favoriser la concurrence et protéger l'intérêt public. Pour y arriver, il doit prendre deux mesures.

1. SUIVI : OMBUDSMAN ET EXAMEN PARLEMENTAIRE

38. Que le gouvernement exige du transporteur dominant de respecter les conditions établies en vue d'abaisser ou d'éliminer les obstacles à l'entrée visant les transporteurs aériens, nouveaux venus et existants, ainsi que les conditions visant à protéger les voyageurs, les employés des compagnies aériennes et les résidents des petites localités éloignées. Il doit obtenir l'acceptation de ces conditions et de toutes les autres avant de donner l'approbation, et doit surveiller en permanence que le transporteur dominant les respecte.

C'est pourquoi le Comité recommande :

les coûts qu'elles supposent, en particulier si ces coûts sont cumulatifs ou interrelés, car il ne faudrait pas qu'ils nuisent à la compétitivité d'un transporteur dominant dans le marché mondial. À son avis, si ces conditions sont trop onéreuses, elles pourraient se traduire par une réduction des avantages pour les voyageurs, les employés des compagnies aériennes et les résidents des petites localités éloignées.

Il faut toutefois concilier la protection de l'intérêt public et le respect de la compétitivité d'un transporteur dominant sur les marchés intérieurs et internationaux. Même s'il convient qu'il faut imposer des conditions à un transporteur dominant ou lui demander de prendre des engagements, le Comité estime que le gouvernement devrait soigneusement examiner ces conditions et

En conséquence, le Comité estime qu'un transporteur dominant doit accepter de respecter les directives que nous avons proposées en vue de réduire les obstacles à l'entrée — créniaux, installations aéroportuaires, systèmes de réservation informatisés, programmes de grands voyageurs, accords intercompagnies, partage de codes, avions excédentaires, surpriques des agents de voyage et, de façon générale, toute forme de pratique d'éviction. Il est tout aussi important qu'un transporteur dominant accepte et mette en œuvre nos recommandations destinées à protéger l'intérêt public, y compris celles touchant le prix des billets, le service aux petites localités éloignées et les employés des compagnies aériennes.

Pour certains témoins, il est impératif qu'un transporteur dominant prenne ses engagements dès le départ, avant que le gouvernement ne donne son approbation. À défaut de tels engagements, il y aurait un manque de concurrence dans le secteur du transport aérien canadien, et les consommateurs ne pourraient bénéficier des avantages d'un marché concurrentiel, à savoir des prix bas, un choix de produits et un service de qualité.

Il n'est peut-être pas étonnant, dans un secteur aussi essentiel aux Canadiens et à l'économie que le transport aérien, que le gouvernement intervienne pour protéger l'intérêt du public. En fait, à plusieurs reprises au cours des audiences, on a dit au Comité que, si un transporteur dominant devait émerger à l'issue de la restructuration du secteur du transport aérien, il faudrait faire en sorte que celui-ci prenne des engagements pour assurer un certain degré de concurrence et sauvegarder l'intérêt du public.

H. ENGAGEMENTS PAR UN TRANSPORTEUR DOMINANT

37. Que, lorsqu'il rédigera son projet de loi portant sur un processus d'examen, par trois organes, des fusions ou acquisitions dans l'aviation commerciale, le gouvernement tiendra compte de la nécessité d'élaborer des mécanismes de prise de décisions rapide dans les situations exceptionnelles.

Par conséquent, le Comité recommande :

qui ont trait au contrôle, y compris toutes les transactions financières, les ententes de gestion et de service, les contrats, les accords avec les actionnaires et autres documents connexes;

- le ministre des Transports examinera tous les aspects de chaque proposition du point de vue des transports et de l'intérêt public et, compte tenu des résultats des examens du Bureau et de l'Office, assumera la responsabilité de la recommandation finale au gouverneur en conseil ».

Selon le plan du gouvernement, toute proposition de restructuration devrait être présentée simultanément au ministre des Transports, au Bureau de la concurrence et à l'Office des transports du Canada, qui devront tous trois examiner le projet aussi rapidement que possible en tenant compte de la santé financière des entreprises concernées. Si les exigences en matière de propriété et de contrôle ne sont pas respectées, la proposition sera rejetée; inversement, si l'Office des transports du Canada établit que ces exigences sont respectées, le processus pourra se poursuivre, et le ministre et le Bureau de la concurrence pourront intervenir.

En vertu de ce processus, l'approbation finale d'une fusion ou d'une acquisition incombera au gouverneur en conseil qui tiendra compte de la recommandation du ministre des Transports. Plus précisément, si l'Office des transports du Canada estime qu'une fusion ou une acquisition est compatible avec les exigences en matière de propriété et de contrôle canadiens, le ministre des Transports en recommandera l'approbation. Cette recommandation tiendra compte des mesures prises par le transporteur pour mettre en place les remèdes négociés avec le Bureau de la concurrence et respecter les conditions établies en matière d'objectifs d'intérêt public.

Le Comité soutient l'initiative du ministre des Transports relativement à cet examen des fusions ou acquisitions par trois organes gouvernementaux, conscient qu'un certain nombre d'organismes et de personnes ont un rôle à jouer dans le processus. Lorsqu'il rédigera son projet de loi, le gouvernement devra impérativement envisager un processus accéléré, mais complet, à appliquer exceptionnellement, pour que l'on puisse régler aussi rapidement que possible les situations comme celle qui nous préoccupe aujourd'hui. Cela permettra d'apaiser toutes les parties concernées, transporteurs aériens, employés, consommateurs et résidents des petites localités éloignées. De l'avis du Comité, il est nécessaire de prendre rapidement des décisions pour éviter des pertes et des perturbations qui, autrement, pourraient se produire.

- « Le Bureau de la concurrence examinera chaque proposition précise de fusion ou d'acquisition sur le plan de la concurrence;
- l'Office des transports du Canada examinera chaque proposition précise pour déterminer si elle satisfait aux exigences concernant la propriété et le contrôle contenues dans la loi; son mandat est d'examiner tous les aspects

protéger l'intérêt du public :

Il est précisé dans la *Politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien* que le gouvernement a l'intention de présenter un projet de loi « pour autoriser le gouvernement à examiner et approuver toute proposition de restructuration et pour appliquer des conditions et prendre des règlements sur toutes les questions de politique découlant d'une restructuration possible de l'industrie du transport aérien ». Le gouvernement propose, dans la Politique-cadre, un processus d'examen, par trois instances, visant à bien permettre aux entreprises existantes de prendre de l'essor et de représenter une réelle concurrence.

Le Bureau de la concurrence examine actuellement l'ensemble des fusions envisagées pour s'assurer qu'elles n'aboutiront pas à une diminution sensible de la concurrence. Si tel était le cas, les entreprises en cause devraient satisfaire à certains critères visant à atténuer la perte de concurrence, et ainsi pouvoir aller de l'avant sans opposition du Bureau de la concurrence. En général, ces critères ont pour objet de faciliter l'accès des nouveaux concurrents au marché ou de permettre aux entreprises existantes de prendre de l'essor et de représenter une réelle concurrence.

G. EXAMEN DES FUSIONS OU ACQUISITIONS

35. Que le gouvernement exige du transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il lie la rémunération des agents de voyage uniquement au volume des ventes et sur une base linéaire.
36. Que le gouvernement envisage de modifier la Loi sur la concurrence de manière à permettre aux agents de voyage autorisés de « négocier » collectivement avec les transporteurs aériens ayant trait aux commissions.

Pour cette raison, le Comité recommande :

Le Comité a également été trappé par l'incapacité des agents de voyage à faire front commun et à « négocier » des commissions avec les transporteurs aériens. Il estime que, par souci de justice, les agents de voyage devraient être autorisés à « négocier » collectivement de la sorte, bien qu'ils ne soient pas des employés » au sens du *Code canadien du travail*.

Certains témoins ont dit s'inquiéter du fait que les compagnies aériennes ont accès aux renseignements concernant les agents de voyage, comme le nombre précis de réservations que chaque agent fait pour chaque transporteur et pour chaque route. Les agents de voyage prétendent que les compagnies aériennes se servent de ces données pour cibler les surprimes et autres encouragements, ce qui les place dans une position délicate lors des discussions sur leur niveau de rémunération.

Dans sa lettre au ministre des Transports, le Bureau de la concurrence fait remarquer que « ces objectifs en matière de part de marché pourraient être fixés tellement haut que les surprimes créeraient un puissant effet d'exclusion », s'il existait un transporteur dominant. Pour régler ce problème, le Bureau de la concurrence a recommandé que, pour le marché intérieur seulement, « le transporteur dominant relie son système de rémunération des agents de voyage au volume des ventes seulement, sur une base linéaire, et ne le rattache pas directement ou indirectement à la loyauté des agents ».

Les agents de voyage sont responsables de plus de 75 p. 100 des ventes de billets par les lignes aériennes régulières au Canada et constituent de loin le plus important mécanisme de distribution pour les voyages en avion. Les compagnies aériennes paient aux agents de voyage des primes de base fondées sur un pourcentage fixe du prix de vente du billet jusqu'à concurrence d'un certain plafond. Elles versent également des primes additionnelles, appelées surprimes, aux agents de voyage qui atteignent certains objectifs de vente. Ces surprimes incitent les agents de voyage à faire affaire avec des transporteurs particuliers.

F. AGENTS DE VOYAGE

34. Que le gouvernement charge le Conseil canadien des relations industrielles de décider du sort de tous les cas exceptionnels concernant la désignation d'employeur commun dans l'industrie aérienne, en temps opportun, mais au plus tard le 31 janvier 2000.

33. Que les parties à une convention collective comportant une clause de portée retirent la clause dans leur prochaine ronde de négociations, reconnaissant ainsi que ces clauses nuisent à la concurrence et limitent la qualité du service dans certaines collectivités au Canada.

En conséquence, le Comité recommande :

fournit l'aide, surtout s'il y a un syndicat, plutôt que les contribuables canadiens sous la forme d'une « aide spéciale ».

Dans ce contexte, le Comité recommande :

30. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il accepte qu'il n'y aura ni perte d'emploi ni réinstallation forcée. Le transporteur devrait plutôt réduire les emplois uniquement par attrition et en encourageant les départs volontaires au moyen d'indemnité de retraite anticipée et autres incitatifs.

31. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il s'entende avec les agents de négociation représentant les employés sur l'indemnité de retraite anticipée et autres incitatifs.

32. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant, comme condition d'approbation, qu'il s'entende avec les agents de négociation représentant les employés sur la protection de la retraite et d'autres avantages sociaux.

Les témoins ont également soulevé la question de la « fusion » des conventions collectives et, en particulier, des listes d'ancienneté que nécessiteraient peut-être la restructuration et la désignation d'« employeur commun ». Certains ont traité de la « clause de portée » inscrite dans la convention collective entre Air Canada et l'agent de négociation représentant les pilotes, en indiquant que cette clause est la plus restrictive de l'industrie et qu'elle contraint les transporteurs affiliés régionaux à utiliser des turpitudes de 70 sièges ou moins, sauf pour des services très limités. Les témoins ont indiqué de nombreuses routes où, selon eux, l'introduction de jets améliorerait le service aux petites localités pour un coût raisonnable.

Le Comité est conscient des efforts qu'ont déployés les transporteurs et les syndicats représentant les employés de ces compagnies lorsque des fusions se sont produites. Nous sommes également au fait des pouvoirs dont dispose le Conseil canadien des relations industrielles en matière de fusion des listes d'ancienneté. De plus, nous reconnaissons le souhait des affiliés régionaux d'avoir la latitude d'utiliser des jets, selon nous, cela offrirait aux localités un choix dont elles ne disposent pas actuellement. Nous croyons que l'élimination de la clause de portée ouvrirait des possibilités aux affiliés régionaux, à leurs pilotes et aux collectivités partout au Canada. À notre avis, les clauses de portée nuisent à la concurrence et ont pour effet de limiter la qualité du service dans certaines collectivités au Canada.

Comme l'indique la *Politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien*, le gouvernement, conscient des craintes des employés des transporteurs aériens de perdre leur emploi ou d'être déplacés ou mis à pied par suite de la restructuration, « encouragera les discussions patronales-syndicales devant permettre d'en arriver à une entente qui satisfasse les deux parties et qui atténue les craintes des employés ». Dans le même ordre d'idées, pendant toute grande restructuration du secteur, il insistera pour que « les employés soient traités avec équité et exigera du transporteur dominant qu'il prenne des engagements à cet effet ».

On suppose que l'émergence d'un transporteur dominant réduira en bonne mesure les chevauchements qui existent actuellement du fait que nos compagnies nationales desservent les mêmes routes, pratiquement au même moment, avec des avions où il reste des sièges vides. Il y aura donc nécessairement des conséquences sur le plan de l'emploi; en fait, si tel n'est pas le cas, un transporteur dominant se retrouvera avec une capacité excédentaire.

Compte tenu de cet état de fait, un certain nombre des témoins entendus ont exprimé leurs craintes relativement aux perspectives de mises à pied, de cessations d'emploi, de réinstallations, et de fusion des listes d'ancienneté et des conventions collectives. Opposés aux mises en chômage technique et aux réinstallations forcées, ils se sont plutôt dits en faveur de l'attrition, des incitations au départ à la retraite anticipée, des possibilités de départs volontaires, des programmes de congé autorisé et des mutations volontaires. Selon certains, l'Etat devrait aider les employés touchés par la restructuration, notamment les travailleurs déplacés, sous forme de soutien du revenu, de formation, d'aide à la recherche d'un emploi, d'aide à la réinstallation et d'accès prioritaire aux emplois dans le secteur du transport aérien. Il faudrait, à leur avis, que l'ensemble des contribuables, plutôt que les seuls utilisateurs des transports aériens, assument le coût de ces ajustements. Certains se sont aussi préoccupés de la protection des avantages sociaux, dont la retraite.

Bien que le Comité soit de tout cœur avec les employés et leur famille qui risquent d'être touchés par la restructuration du secteur et par la venue d'un éventuel transporteur dominant, il n'est pas convaincu qu'un appui des contribuables devrait être exigé pour aider les employés des transporteurs aériens touchés par suite de la restructuration. Dans de nombreux secteurs, il arrive souvent que des employés soient mis à pied ou déplacés à l'occasion de fusions, d'acquisitions ou de fermetures; c'est alors l'entreprise concernée qui

D. AÉROPORTS FRAGILES SUR LE PLAN FINANCIER

De nombreux témoins ont parlé au Comité de l'abandon par le gouvernement de la régie de l'infrastructure de l'aviation et de la navigation aérienne, des frais d'utilisation et des difficultés financières de certains aéroports. Beaucoup voient le transfert de responsabilités comme constructif, mais certains ont souligné les coûts accrus qu'il a imposé aux transporteurs et, en bout de ligne, aux consommateurs. Les témoins ont aussi relevé qu'il a fragilisé financièrement certains aéroports canadiens et certaines administrations aéroportuaires locales. Ils ont aussi fait mention du financement du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires (PAIA), compte tenu surtout des investissements nécessaires à certains aéroports en conséquence du transfert de responsabilités. Il ont affirmé, en outre, que la modification de la politique officielle après ce transfert avait eu un impact, notamment sur le financement de services de protection-incendie et d'intervention d'urgence.

La question de la prestation des « services aériens essentiels » a aussi été soulevée concernant les aéroports financièrement fragiles. Certains pensent qu'une politique à l'égard des services essentiels exigerait un appui financier du gouvernement si le coût pour les assurer en serait autrement prohibitif; sans cela, les consommateurs et même toute une collectivité pourraient souffrir si un aéroport venait à fermer.

Le Comité trouve qu'il s'agit de considérations importantes. L'augmentation des coûts causée, entre autres, par la modification des frais d'utilisation des aéroports et des frais de navigation, se répercute éventuellement sur les consommateurs par la hausse des billets, la réduction du service, ou les deux à la fois. En outre, le Comité croit qu'on ne peut encourager avec succès un marché concurrentiel assurant les petites localités éloignées d'être desservies que s'il continue d'y avoir des aéroports.

Pour cette raison, le Comité recommande :

29. Que le gouvernement examine l'aide financière que peuvent obtenir les aéroports financièrement fragiles du Programme d'aide aux immobilisations aéroportuaires, et à quelles conditions, et qu'il évalue la possibilité de l'étendre aux coûts d'exploitation afin de soutenir la prestation des services aériens à ces aéroports. Le gouvernement devrait aussi examiner l'impact du transfert des responsabilités relatives aux aéroports et les moyens qui devraient servir à financer les services d'intervention d'urgence aux aéroports.

une place, et les transporteurs régionaux, charters existants, et les transporteurs autonomes, prospérer.

En outre, le Comité se préoccupe des articles de la *Loi sur les transports au Canada* qui exigent un avis du dernier et de l'avant-dernier transporteurs qui quittent un marché intérieur. Selon nous, exiger un avis sans exiger aussi de continuer le service durant le délai d'avis est un non-sens. Néanmoins, nous pensons qu'il ne convient pas que le gouvernement oblige une entreprise privée, surtout en difficulté, autre qu'un transporteur dominant ou ses filiales, à continuer ou à entreprendre de desservir un marché. Les voyageurs aériens doivent être mieux protégés que par l'exigence de préavis prévu dans la *Loi sur les transports au Canada*; le Comité estime qu'ils ont droit à un préavis d'interruption de service. Il pense, en outre, que le service aux petites localités éloignées doit être assuré pendant un certain temps si un transporteur indépendant met fin à ses activités ou ne dessert que des routes particulières. Le Comité est d'avis qu'un transporteur dominant ou ses filiales devraient avoir l'obligation de servir ces collectivités pendant un certain temps. Il est à espérer que, durant cette période, un nouveau venu ou un transporteur existant offrira le service.

Dans ce contexte, le Comité recommande :

26. Que le gouvernement exige d'un transporteur dominant et de toute filiale en propriété exclusive, comme condition d'approbation, qu'ils continuent d'assurer le service existant aux petites localités éloignées pendant trois ans, malgré les articles 64 et 65 de la *Loi sur les transports au Canada*. Cette condition devrait s'appliquer pour la période de trois ans, sauf si un nouveau transporteur ou un transporteur existant fournit à ces localités, pour un prix raisonnable, un service de qualité analogue.

27. Que, dans le contexte d'un transporteur dominant, si un transporteur indépendant n'offre plus de services réguliers, le gouvernement exige du transporteur dominant qu'il desserve ces routes pendant un an.

28. Qu'on modifie la *Loi sur les transports au Canada* pour exiger que tous les transporteurs aériens donnent un préavis de 48 heures à l'Office des transports du Canada avant d'interrompre un service. L'Office devrait ensuite en informer le public et les aéroports touchés.

Politique-cadre, le gouvernement a fait savoir qu'il examinerait l'obligation faite aux transporteurs de donner un préavis lorsqu'ils arrêtent un service; le gouvernement « exigera également du transporteur dominant qu'il s'engage à desservir les petites localités pendant tout le processus de reconstruction et envisagera la possibilité d'intégrer de nouvelles conditions à son approbation de la reconstruction ».

Un certain nombre des témoins entendus par le Comité ont présenté leurs points de vue à propos des transporteurs régionaux, des charters et des transporteurs autonomes et du rôle que ces derniers devraient jouer et joueront lorsque le secteur du transport aérien sera restructuré. Selon bon nombre d'entre eux, la reconstruction sera une occasion de réalignement, d'adaptation et d'expansion pour les transporteurs existants et sera propice à la venue de nouveaux transporteurs, à condition que les règles du jeu soient égales pour tous. Pour ce faire, il faudra se pencher sur bien des questions déjà soulevées auparavant dans l'optique de l'intensification de la concurrence (crêneaux, installations aéroportuaires et pratiques d'éviction, tout particulièrement).

Les témoins ont également mis en lumière l'importance des transporteurs régionaux, charters et transporteurs autonomes dans le développement économique des petites localités éloignées, et en tant que liaison entre la population de ces localités et le reste du Canada. Certains ont fait mention de l'effet que pourrait avoir la restructuration sur les projets de développement économique mis en œuvre par les peuples autochtones. La question des montants proportionnels a également été soulevée, certains témoins laissant entendre que les transporteurs aériens détenant une position monopolistique pour une route en particulier au Canada devraient offrir des montants proportionnels à tous les autres transporteurs, comme ils le feraient dans le cas des correspondances avec leurs propres services aériens.

Même si nous nous inquiétons pour le maintien, voire l'amélioration, des services destinés aux petites localités éloignées, nous n'estimons pas que les contribuables canadiens devraient subventionner ces services. De même, un transporteur dominant ne devrait pas, à nos yeux, être « forcé », à long terme, de continuer à assurer un service lorsque cela n'est pas rentable; autrement dit, un transporteur dominant ne devrait pas être contraint à l'interfinancement, c'est-à-dire à utiliser les profits réalisés sur les routes rentables pour essayer les pertes liées aux routes déficitaire. Il nous semble que la solution serait de créer un contexte concurrentiel grâce auquel les nouveaux venus pourraient se faire

Aux termes des articles 64 et 65 de la *Loi sur les transports au Canada*, le dernier et l'avant-dernier transporteurs qui cessent d'assurer un service intérieur doivent aviser de leur intention. Ainsi, la collectivité touchée et les autres transporteurs sont informés de l'imminence d'un nouveau débouché. Dans sa

Bien que le gouvernement soit convaincu que les transporteurs existants ou les nouveaux venus dans le secteur finiront par desservir les routes aériennes abandonnées, dans un environnement concurrentiel approprié, que ce soit par un grand transporteur ou par ses sociétés affiliées, il s'inquiète néanmoins des répercussions que l'existence d'un transporteur dominant aurait sur les petites localités éloignées.

C. SERVICES AUX PETITES LOCALITÉS ÉLOIGNÉES

22. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant gèle les prix des billets et offre un nombre raisonnable de sièges à prix réduit. Cette exigence devrait s'appliquer durant deux ans.
23. Qu'on modifie la *Loi sur les transports au Canada* pour permettre à l'Office des transports du Canada d'approuver ou de rejeter toute hausse de tarifs demandée par un transporteur dominant.
24. Que, durant les deux ans de gel des tarifs, le transporteur dominant soit tenu de justifier toute demande d'augmentation de tarifs devant l'Office des transports du Canada. Les demandes ne seraient examinées que dans des circonstances exceptionnelles.
25. Que, une fois une augmentation approuvée, elle n'entre en vigueur qu'après 60 jours et que le montant en soit communiqué aux consommateurs.

Pour cette raison, le Comité recommande :

Le Comité ne souhaite pas mettre en péril la viabilité financière d'un transporteur dominant, mais il croit que les consommateurs et les résidents des petites localités éloignées doivent être assurés que les prix ne deviendront pas rapidement prohibitifs, et que cette assurance devrait prendre la forme d'une condition d'approbation d'un transporteur dominant.

canadienne, une réduction des déplacements d'affaires; pour les passagers, moins de possibilités de rendre visite à la famille et aux amis et de voir d'autres régions du Canada; pour les petites localités éloignées, moins de développement économique et de liens avec le reste du Canada.

21. Que le gouvernement encourage tous les transporteurs aériens canadiens qui ne sont pas directement assujettis à la Loi sur les langues officielles à respecter l'esprit et l'objet de la loi là où la demande de services dans l'une ou l'autre des langues officielles du Canada est importante.

B. PRIX DES BILLETS

Dans la *Politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien* qu'il a présentée au Comité, le ministre des Transports souligne que les Canadiens et le gouvernement se préoccupent de l'évolution des prix. Le ministre des Transports a dit au Comité que, « même si le meilleur moyen d'obtenir des prix raisonnables consiste à maintenir un marché de services de transport aérien concurrentiel, il admet que la concurrence peut ne pas exercer un contrôle suffisant sur les prix dans tous les cas ». Selon la *Politique-cadre*, le gouvernement examinera l'article 66 de la *Loi sur les transports au Canada* et « exigera, durant la restructuration, des engagements sur les prix de la part du transporteur dominant et envisagera d'ajouter des conditions à l'approbation de la restructuration ».

L'article 66 de la *Loi sur les transports au Canada* permet à l'Office des transports du Canada, sur réception d'une plainte, de contrôler les prix de base sur les routes à monopole et d'ordonner de les baisser ou d'effectuer des remboursements lorsque possible. Il serait important de voir s'il convient d'élargir cet article pour viser d'autres types de prix et les routes où il n'y a pas monopole.

Le Bureau de la concurrence a abordé la question des prix dans sa lettre au ministre des Transports, en indiquant que « dans le contexte d'un transporteur dominant, il n'y a pas de protection réglementaire efficace ».

Les témoins ont parlé du rythme auquel les prix ont augmenté, en faisant remarquer que le taux d'augmentation avait dépassé celui de l'inflation. Beaucoup ont aussi mis en relief le fait que les déplacements vers les petites localités éloignées du Canada coûtaient cher. En fait, 90 p. 100 des passagers voyagent à tarif réduit, ce qui fait que l'article 66 de la *Loi sur les transports au Canada* ne les protège pas. De façon répétée, les témoins ont indiqué craindre que, dans un marché dominé par un transporteur, les prix deviennent prohibitifs pour certains Canadiens, surtout s'il n'y a pas de nouveaux venus.

Le Comité partage cette crainte et s'inquiète de l'effet qu'auraient des prix prohibitifs : pour les transporteurs, une réduction du trafic; pour l'économie

Les facteurs de sécurité comprennent la présentation des informations concernant la sécurité en vol et d'autres renseignements utiles dans une langue bien comprise par les passagers; il y a donc des facteurs linguistiques. En reconnaissance du caractère fondamental de la dualité linguistique dans l'identité canadienne, la Politique-cadre indique que le gouvernement veillera à ce que la *Loi sur les langues officielles* continue de s'appliquer, dans le cas d'Air Canada ou de tout transporteur dominant, et à ce qu'elle soit effectivement respectée.

De nombreux témoins ont traité de la sécurité, notamment de la protection-incendie, des services d'urgence, du nombre d'employés et de la formation qui leur est donnée, et du besoin de bien communiquer les consignes de sécurité aux passagers. Plusieurs témoins ont fait mention de la dualité linguistique, certains recommandant que le gouvernement veille à ce que la *Loi sur les langues officielles* continue de s'appliquer en son entier à Air Canada ou à un éventuel transporteur dominant et que les sociétés affiliées régionales et autres filiales soient assujetties à certaines parties de la loi.

Le Comité sait que la question de l'application de la *Loi sur les langues officielles* aux sociétés affiliées d'Air Canada a été soumise à la Cour fédérale. Il estime que les facteurs linguistiques sont importants pour plusieurs raisons, notamment celle de la sécurité. Comme il ne faut pas compromettre la sécurité, il convient avec les témoins que les transporteurs aériens doivent prévoir un personnel suffisant sur les vols et que celui-ci doit être bien formé. Tout en étant persuadé que la sécurité constitue le premier impératif pour tous — le gouvernement, les transporteurs, leur personnel, les passagers et leurs familles et amis —, le Comité pense qu'il n'est pas mauvais, au contraire, de le rappeler régulièrement.

De plus, il espère que tous les transporteurs aériens, assujettis ou non à la *Loi sur les langues officielles*, reconnaîtront le profil linguistique de leur clientèle et offriront les consignes de sécurité et autres services dans les langues voulues.

Par conséquent, le Comité recommande :

20. Que, durant la reconstruction du secteur et par la suite, conformément à son engagement d'assurer la plus grande sécurité possible dans le transport aérien, le gouvernement saisisse toutes les occasions d'affirmer que la sécurité constitue le premier impératif.

employés des transporteurs et aux résidents des petites localités éloignées. Il croit aussi que des mesures de protection s'imposent.

Le cadre réglementaire actuel comporte certains éléments destinés à protéger les consommateurs. Par exemple, les nouveaux venus dans le secteur doivent réussir un test d'aptitude financière. Il s'agit de s'assurer qu'ils ont des fonds suffisants pour demeurer en activité durant la période de démarrage de trois mois sans tirer de recettes de la vente de billets. Cette exigence s'accompagne de l'interdiction de vendre des billets avant l'obtention de la licence, de façon que les préventes ne puissent servir à financer le démarrage.

Le Comité a reçu des témoignages sur les alliances entre transporteurs et résidents des petites localités éloignées. Ces derniers bénéficient d'un accès à des réseaux internationaux plus larges et à des meilleurs prix. Les alliances peuvent desservir plus d'agglomérations, plus fréquemment et relativement « en douceur », les consommateurs demeurant dans le même réseau de transport sans avoir à passer d'un transporteur à un autre qui ne lui serait pas lié. Également avantageux sont les programmes réciproques pour grands voyageurs, les salles partagées, la coordination de la billetterie et de la manutention des bagages, les portes de correspondance bien situées et les horaires mieux concertés.

La protection de l'intérêt public est capitale pour le Comité. Il croit qu'encourager la concurrence est une dimension de la restructuration de l'aviation commerciale canadienne, mais qu'il faut aussi tenir compte de l'intérêt public. Pour cette raison, il formule des recommandations précises concernant la sécurité, le prix des billets, le service aux petites localités éloignées, les aéroports fragiles sur le plan financier, les employés des compagnies aériennes, les agents de voyage, le mode d'examen du regroupement des entreprises, les engagements d'un transporteur dominant et le processus de surveillance et d'examen.

A. SÉCURITÉ

Tout le monde se préoccupe de la sécurité du transport aérien — les passagers, les transporteurs, leurs employés et le gouvernement. En fait, dans la *Politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien*, le gouvernement juge capital de ne pas compromettre nos normes élevées de qualité et on y indique que « le gouvernement s'assurera que les normes de sécurité du Canada demeurent les plus rigoureuses au monde ».

Plusieurs témoins ont affirmé au Comité que les charters créeront une certaine concurrence dans le marché intérieur, en situation de transporteur dominant, pour autant que certains obstacles à leur pleine participation au marché soient éliminés. Leur capacité de faire bonne concurrence sur le marché intérieur est liée à leur succès sur le marché international. Dans cette optique, ont-ils soutenu, il faut modifier la réglementation des charters internationaux. Ils ont fait mention, en particulier, des recommandations soumises par les charters au ministre des Transports en septembre 1998.

Selon le Comité, il faut libéraliser les règles relatives aux charters internationaux. Leur réussite sur le marché international est cruciale pour qu'ils puissent soutenir la concurrence au pays. Il faut explorer tous les moyens possibles de contribuer à cette réussite afin d'en faire de meilleurs concurrents sur le marché intérieur. À cette fin, le Comité est d'avis qu'il faut réduire, autant que possible, la distinction entre « service charter » et « service régulier sur le marché international ». Ainsi, les charters internationaux du Canada pourraient participer au marché intérieur à leur avantage et à celui des voyageurs aériens du pays.

Dans ce contexte, le Comité recommande :

18. Que le gouvernement revoit sa politique des services charters internationaux en vue de réduire la distinction entre « service charter » et « service régulier ».

19. Que le gouvernement, en reconnaissance des restrictions que peuvent imposer les accords bilatéraux de service aérien international, abolisse notamment les restrictions réglementaires actuelles liées aux exigences de réservation anticipée, au séjour minimal, aux achats du voyage de retour, aux droits de départ et de retour, aux prix minimaux et aux affrètements sans participation.

PROTECTION DE L'INTÉRÊT DU PUBLIC

Dans le débat sur la restructuration du transport aérien canadien, les témoins revenaient constamment sur la façon dont les passagers canadiens, les employés des transporteurs canadiens et les résidents des petites localités éloignées du Canada seraient touchés. Ils citaient souvent, comme effets négatifs, des tarifs plus élevés, moins de sièges à prix réduit, des rabais moins généreux, une fréquence diminuée, un service de moindre qualité et des avantages réduits aux grands voyageurs. Le Comité est convaincu qu'une plus grande concurrence dans le secteur profitera aux consommateurs, aux

Traitant de la réglementation des charters internationaux, le Bureau de la concurrence a indiqué qu'il faudrait éliminer la distinction entre « service aérien charter » et « service aérien régulier sur le marché international », comme il a été fait pour le marché intérieur. Il a indiqué que « le Canada devrait abolir les restrictions réglementaires actuelles aux exigences de réservation anticipée, au séjour minimal, aux achats du voyage de retour, aux endroits de départ et de retour, aux prix minimaux et aux affrètements sans participation ».

Les services charters internationaux sont régis par une réglementation établie en 1978. Une nouvelle politique n'a pas encore été annoncée, mais le gouvernement a récemment revu cette réglementation. À l'heure actuelle, le Canada est signataire de plus de 60 accords bilatéraux de service aérien qui définissent quelles villes les transporteurs peuvent desservir, le nombre de transporteurs sur les routes, la fréquence du service ou le débit sur ces routes et l'approbation des prix. Certains accords sont très restrictifs, d'autres, plutôt libéraux.

J. CHARTERS

17. Que le gouvernement engage des négociations avec les États-Unis pour accorder la sixième liberté modifiée entre les deux pays, de façon à permettre de vendre, de commercialiser ou de faire paraître le service qui s'y rattache sur un seul billet.

Dans ce contexte, le Comité recommande :

Le Comité est d'avis qu'une sixième liberté modifiée apporterait une certaine concurrence à un transporteur dominant, mais il prévient que les prix devraient être sensiblement inférieurs à ceux offerts par ce dernier pour attirer un trafic suffisant et donc susciter une « réelle » concurrence. Il faudrait que les désagréments et les retards que suppose le transit par une plaque tournante américaine soient compensés par des tarifs très inférieurs pour détourner une grande partie de la clientèle d'un transporteur dominant. Cela dit, le Comité pense que cette option mérite d'être approfondie. Les transporteurs pourraient être prêts à offrir des tarifs suffisamment bas pour donner un choix aux consommateurs, tout en imposant une discipline tarifaire à un transporteur dominant. Vu les grands bouleversements que vivra probablement le transport aérien au Canada dans un avenir rapproché, le gouvernement devrait saisir toutes les occasions d'étudier des propositions promettant une aviation commerciale plus forte et plus viable et offrant plus de choix aux consommateurs.

Le Comité a recueilli peu de témoignages au sujet de cette proposition, mais il croit qu'elle est valable pour augmenter la concurrence, voire pour empêcher qu'il y ait un transporteur dominant. Le modèle australien demande à être étudié pour déterminer s'il est applicable à la situation canadienne et quel cadre réglementaire ou stratégique il exigerait. Cet examen est particulièrement important, vu l'importance qu'accorde le Bureau de la concurrence à la proposition.

En conséquence, le Comité recommande :

16. Que le gouvernement examine s'il est viable d'autoriser des transporteurs limités au marché intérieur qui ne desserviraient que des routes intérieures au Canada.

I. SIXIÈME LIBERTÉ MODIFIÉE

Dans son rapport au ministre des Transports, le Bureau de la concurrence désigne l'exercice de la sixième liberté modifiée comme un moyen d'augmenter la concurrence intérieure dans l'éventualité où un transporteur dominant émergerait de la restructuration. Le droit de la sixième liberté est celui d'effectuer le transport d'un pays étranger à un autre pays étranger par l'intermédiaire du pays d'attache. Par exemple, un transporteur canadien pourrait prendre des passagers à Francfort et les amener à Détroit via Toronto. La sixième liberté modifiée proposée par le Bureau de la concurrence permettrait de prendre un passager dans un pays étranger et de le ramener dans ce pays par l'intermédiaire du pays d'attache. Par exemple, un transporteur américain pourrait prendre des passagers à Montréal et les amener à Vancouver via Chicago. Il est maintenant possible d'offrir ce service, mais il est impossible de le vendre, de le commercialiser ou de le faire paraître dans les systèmes informatisés de réservation des agents de voyage sur un seul billet.

Le Bureau de la concurrence a proposé qu'en permettant l'exercice de la sixième liberté modifiée, on amènera le transporteur dominant à faire preuve de discipline tarifaire qui profitera aux passagers, en particulier aux voyageurs d'affaires ayant besoin de services transcontinentaux. Le Bureau a recommandé que, suite à une restructuration, le ministre des Transports devrait immédiatement tenter de mettre en application, avec les États-Unis, les droits de la sixième liberté modifiée. Si la mise en application immédiate n'est pas possible, le ministre devrait accorder unilatéralement la sixième liberté modifiée dans un délai de deux ans, à moins de preuves indiscutables démontrant que de nouveaux venus et transporteurs existants imposent une concurrence réelle et une discipline tarifaire au transporteur dominant.

intérieure, tout en permettant aux transporteurs canadiens de développer leurs marchés aux États-Unis. À l'instar des autres obstacles à l'entrée dont il a été question plus haut, le cabotage doit être envisagé comme un moyen viable d'encourager la concurrence au sein de l'aviation commerciale du Canada.

Dans ce contexte, le Comité recommande :

15. Que le gouvernement entame des négociations avec les États-Unis sur le cabotage réciproque. Cependant, il ne faudrait pas conclure d'entente avant que l'Office des transports du Canada, le Bureau de la concurrence et les comités parlementaires compétents aient fait l'examen complet du résultat des négociations.

H. TRANSPORTEURS LIMITÉS AU MARCHÉ INTÉRIEUR

Le Bureau de la concurrence est d'avis que la création de transporteurs limités au marché intérieur apporterait une bonne concurrence dans le scénario d'un transporteur dominant. En fait, selon lui, « la création de tels transporteurs limités au réseau canadien pourrait potentiellement contribuer à la concurrence sur le marché intérieur de façon plus efficace que toute autre recommandation » faite au ministre des Transports.

Par « transporteur limité au marché intérieur », le Bureau entend un transporteur dont la structure de propriété étrangère s'inspirerait du modèle australien. Selon ce modèle, qui exigerait de modifier la politique gouvernementale concernant la propriété et le contrôle, le transporteur ne pourrait desservir que les routes intérieures et pourrait être entièrement de propriété étrangère. Il emploierait des équipages canadiens, serait obligé de se conformer aux lois et règlements canadiens, et serait soumis aux mêmes conditions de concurrence que tout transporteur canadien exploitant le marché intérieur.

Selon le Bureau de la concurrence, ce modèle améliorerait l'accès aux capitaux étrangers pour financer les activités des transporteurs canadiens et permettrait d'associer les nouveaux arrivants à des exploitants étrangers chevronnés ayant l'expertise nécessaire pour concurrencer efficacement le transporteur dominant.

les compagnies affiliées régionales est également imprécis. Il faut étudier d'avantage la question dans le contexte d'un examen exhaustif du fusionnement.

Pour cette raison, le Comité recommande :

14. Que le gouvernement demande au Bureau de la concurrence, dans le contexte d'un examen exhaustif du fusionnement, d'étudier dans quelle mesure le dessaisissement des compagnies affiliées régionales favoriserait la concurrence dans l'industrie du transport aérien dans le contexte d'un transporteur dominant. Que, si l'étude révèle que la concurrence serait améliorée, le gouvernement oblige tout transporteur dominant, comme condition d'approbation, à procéder au dessaisissement.

G. CABOTAGE RÉCIPROQUE

Le ministre des Transports a donné au Bureau de la concurrence un mandat qui exclut l'examen du cabotage. Cependant, le Bureau a indiqué que la politique du gouvernement sur le cabotage, avec celle sur la propriété étrangère, constitue la plus importante entrave réglementaire à l'entrée dans l'industrie du transport aérien et il a ajouté que le gouvernement pourrait vouloir la réviser si un transporteur dominant venait à émerger.

Parmi les témoins qui ont traité du cabotage, certains ont insisté sur le fait qu'il doit être réciproque, d'autres envisageaient sans peine qu'il soit étendu unilatéralement, tandis que d'autres encore le refusaient carrément. Les premiers ont soutenu que si des transporteurs étrangers gagnaient accès aux marchés canadiens de cette façon, les transporteurs du Canada devraient avoir des droits analogues dans les pays étrangers. Les témoins favorables au cabotage unilatéral ont fait ressortir qu'au moins une partie des passagers aériens profiteraient de la concurrence accrue sur les circuits intérieurs et qu'ils ne devraient pas avoir à attendre l'issue de la négociation des droits réciproques qui pourrait durer longtemps.

Les opposants au cabotage ont allégué que de permettre aux transporteurs étrangers, surtout ceux américains, l'accès au marché intérieur pourrait nuire financièrement à certaines de nos compagnies aériennes. Ils ont soutenu que le cabotage augmenterait vraisemblablement la concurrence faite par les transporteurs étrangers sur les routes qui rapportent et où la concurrence joue déjà, sans cabotage.

Le Comité comprend les problèmes liés au cabotage. Malgré cela, il croit que le cabotage réciproque ouvrirait le marché à une plus grande concurrence

Le Comité estime que le dessaisissement des filiales régionales pourrait accroître la concurrence. Conscient de la symbiose qui existe entre un transporteur national et ses filiales régionales, le Comité n'est cependant pas convaincu que le dessaisissement doive constituer une condition d'approbation; mais, la prudence est de mise dans ce domaine. On ne connaît pas les conséquences que pourrait subir un transporteur dominant s'il devait se départir de ses transporteurs affiliés régionaux et négocier l'équivalent d'un partenariat avec les transporteurs régionaux dessaisis ou d'autres pour coordonner les horaires et l'utilisation des installations. L'effet potentiel du dessaisissement sur

Les témoins qui ont traité du dessaisissement des filiales régionales ont insisté sur l'importance, pour le transporteur dominant, de posséder un réseau d'apport solide et efficace, que ce soit en étant propriétaire ou en signant des ententes commerciales. Toutefois, ils différaient d'opinion sur la question de savoir si un transporteur dominant devait se départir de ses transporteurs affiliés régionaux. De l'avis de certains, les transporteurs affiliés régionaux sont nécessaires à deux égards : fournir du trafic d'apport et permettre le développement de nouvelles dessertes. D'autres, cependant, estiment que le maintien de la relation actuelle entre un transporteur devenu dominant et ses transporteurs affiliés régionaux entraverait la concurrence. Plusieurs témoins ont signalé le fait que les transporteurs affiliés régionaux et les gros transporteurs ont besoin les uns des autres.

- le transporteur dominant accorderait à toute compagnie aérienne régionale dessaisie le même niveau de services financiers et opérationnels que celui présentement fourni, pendant une période transitoire raisonnable et à un prix tout aussi avantageux que celui des services déjà offerts aux compagnies régionales ou aux transporteurs affiliés restants, le plus bas prix étant retenu.
- le transporteur dominant serait obligé de transférer à la compagnie aérienne régionale dessaisie, à des conditions raisonnables, des créneaux, des portes d'embarquement, des compteurs et d'autres installations comparables à celles dont elle profite actuellement;
- le transporteur dominant serait obligé de conclure des ententes intercompagnies et des accords de partage des codes avec toute compagnie aérienne régionale dessaisie, à des conditions raisonnables;
- un transporteur régional dessaisi serait affranchi, par le transporteur dominant, de toutes les restrictions à sa capacité de livrer concurrence;

Le Comité est du même avis. Sans le partage des codes, les nouveaux venus et les transporteurs existants ne pourraient pas livrer une concurrence efficace. Cette pratique est essentielle au développement d'un transport aérien concurrentiel au pays, et elle devrait être imposée à un transporteur dominant avant que la nouvelle structure ne soit autorisée.

Dans ce contexte, le Comité recommande :

13. Que, comme condition d'approbation, le gouvernement oblige un transporteur dominant à partager les codes avec les nouveaux venus et les transporteurs existants avec lesquels il a signé des accords intercompagnies.

F. DESSAISSEMENT DES TRANSPORTEURS RÉGIONAUX AFFILIÉS

De l'avis du Bureau de la concurrence, « le dessaisissement de quelques-uns ou de tous les affiliés régionaux du transporteur dominant pourrait ajouter un élément de concurrence sur les marchés intérieurs ». L'idée n'a toutefois pas fait l'objet d'une recommandation parce qu'il aurait fallu « effectuer un examen complet du fusionnement avant de le recommander comme mesure corrective ». Dans la mesure où le dessaisissement est possible et donnerait lieu à une concurrence viable, le Bureau signale quatre points requérant l'attention du gouvernement :

- les transporteurs régionaux ne font pas concurrence à la société mère, mais desservent plutôt les marchés local et régional;
- étant donné que le succès des transporteurs régionaux dépend du trafic d'apport qu'ils reçoivent du transporteur principal et lui envoient, des accords intercompagnies et des ententes de partage des codes entre le transporteur dominant et la ligne aérienne dessaisie devraient être obligatoires;
- les transporteurs régionaux dépendent de la société mère sur les plans financier et opérationnel;

- les transporteurs régionaux profitent de l'achat en gros de certains articles par la société mère et aussi des avantages de son programme de fidélisation des grands voyageurs.

Le Bureau de la concurrence a recommandé l'imposition des conditions suivantes dans l'éventualité où le dessaisissement des transporteurs régionaux serait nécessaire :

Les transporteurs régionaux et indépendants et les exploitants de charters ont dit au Comité que, si un transporteur dominant voyait le jour, ils devront pouvoir signer des accords intercompagnies pour être concurrentiels. En l'absence de tels accords, alors qu'ils pourraient transporter des voyageurs de Thompson à Winnipeg puis les envoyer par un transporteur dominant jusqu'à Hong Kong, le coût risquerait d'être prohibitif parce que les prix des deux billets s'additionneraient.

Le Comité estime que les ententes intercompagnies entre un transporteur dominant et des transporteurs nouveaux ou existants favoriseraient l'environnement concurrentiel requis pour bien protéger l'intérêt du public et assurer un service sans coupure.

Le Comité recommande par conséquent :

12. Que, comme condition d'approbation, le gouvernement oblige le transporteur dominant à négocier des accords intercompagnies à des conditions justes et raisonnables sur le plan commercial avec tous les nouveaux venus et les transporteurs existants qui le désirent sur le marché intérieur.

2. Partage des codes

Le partage des codes est l'utilisation par un transporteur aérien du code de désignation d'un autre transporteur dans les systèmes informatisés de réservation, les horaires et les billets. Cette pratique s'inscrit dans le prolongement de l'accord intercompagnies et permet aux transporteurs de mieux vendre leurs services parce que les vols à codes partagés sont considérés comme continus.

Tout comme les accords intercompagnies, cette question a été abordée par le Bureau de la concurrence dans sa lettre au ministre des Transports. Il a notamment recommandé que « les nouveaux venus puissent placer leurs codes sur les vols pour lesquels ils ont signé un accord intercompagnies avec le transporteur dominant ».

Des témoins nous ont dit qu'ils jugent essentiel que les nouveaux venus et les transporteurs existants puissent conclure des ententes de partage des codes avec un transporteur dominant. Dans l'ensemble, ils considèrent le partage des codes et les accords intercompagnies comme deux exigences parallèles.

excédentaires, dont il serait propriétaire ou locataire, à toutes les parties intéressées sur le marché intérieur avant de les vendre à l'étranger ou de les remettre ».

Le Comité craint qu'en l'absence d'une condition l'obligeant à faire autrement, le transporteur dominant ne conserve ces avions excédentaires ou ne les vende à l'extérieur du Canada, créant ainsi un obstacle pour les nouveaux venus et les transporteurs existants.

Le Comité recommande par conséquent :

11. Que, comme condition d'approbation, le gouvernement oblige un transporteur dominant à offrir de transférer les avions excédentaires dont il est propriétaire ou locataire aux parties intéressées sur le marché intérieur. L'offre devrait être faite suivant des conditions raisonnables, dans un délai raisonnable après la restructuration et avant de les vendre à l'étranger ou de les remettre. Dans l'éventualité où un transporteur dominant et une partie intéressée ne parviendraient pas à s'entendre, l'Office des transports du Canada devrait évaluer ce qui est raisonnable.

E. ACCORDS INTERCOMPAGNIES ET PARTAGE DES CODES

1. Accords intercompagnies

Les accords intercompagnies sont conclus entre deux transporteurs qui, pour faciliter les correspondances, s'entendent pour fixer le prix global d'un billet à un taux inférieur à celui de deux billets achetés séparément. Les transporteurs facilitent également la manutention des bagages et le traitement des billets en transit. Le Bureau de la concurrence a accordé une attention particulière aux accords intercompagnies et a recommandé « que le transporteur dominant soit tenu de négocier des accords intercompagnies, à des conditions commerciales raisonnables, avec tous les nouveaux venus du marché intérieur qui le désirent ». Notons que, dans sa lettre au ministre des Transports, le Bureau de la concurrence a utilisé le terme « nouveau venu » pour désigner à la fois les transporteurs canadiens nouveaux et existants, autres que Air Canada et Canadien.

assortis des mêmes droits et privilèges que ceux accordés par le transporteur dominant ».

Le Comité estime que les programmes de fidélisation des grands voyageurs constituent un outil de vente important pour les transporteurs aériens. Depuis leur création, ces programmes ont été avantageux, particulièrement pour les voyageurs d'affaires. Nous sommes d'avis que toute entente conclue entre des compagnies régionales affiliées ou d'autres transporteurs avec un transporteur national, au sujet d'un programme pour grands voyageurs, doit être préservée dans le contexte d'un transporteur dominant.

De plus, le Comité est d'avis qu'un transporteur dominant pourrait se servir de son programme pour grands voyageurs comme barrière d'entrée. Nous pensons pour cette raison que les transporteurs nouveaux et existants devraient être autorisés à participer au programme du transporteur dominant moyennant paiement. En permettant l'accès au programme de fidélisation des grands voyageurs du transporteur dominant, on contribuerait à la fois à stimuler la concurrence et à protéger l'intérêt public.

Le Comité recommande par conséquent :

9. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant honore tous les points accordés aux grands voyageurs par ses compagnies affiliées, les transporteurs avec lesquels il a déjà conclu une entente à cet égard, et toute société aérienne qu'il acquiert ou avec laquelle il fusionne. Il faudrait en outre exiger, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant permette à ces transporteurs de participer à son programme de fidélisation des grands voyageurs.
10. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, que le transporteur dominant permette aux nouveaux venus et aux transporteurs existants de racheter des points de son programme pour grands voyageurs.

5. Avions excédentaires

Les témoins ont fait brièvement mention de la vente des avions excédentaires qui aurait vraisemblablement lieu si la restructuration de l'industrie du transport aérien donnait naissance à un transporteur dominant. Le Bureau de la concurrence a recommandé au ministre des Transports que « le transporteur dominant offre de transférer, dans une période raisonnable après la restructuration ainsi qu'à des conditions raisonnables, tous les avions

correspondances interligines. Ces affichages multiples relègueront souvent les options de voyage concurrentes à des écrans secondaires.

Le Bureau de la concurrence a aussi signalé que les SIF donnaient à tous les transporteurs des données très détaillées sur les ventes de chacun. Cela permettrait à un transporteur dominant d'avoir accès à des renseignements de vente sur les transporteurs nouveaux et existants et de causer plus facilement du tort à ses concurrents. Ce degré d'accès à l'information sur les concurrents est unique.

Les recommandations faites par le Bureau de la concurrence ont porté sur le partage de codes obligatoires, sur l'obligation de ne pas afficher le même vol plus de deux fois et sur les restrictions imposées à la vente ou à l'acquisition de données de réservation dans certaines circonstances.

Le Comité croit que le transporteur dominant ne doit pas avoir accès à des renseignements détaillés de vente sur les transporteurs nouveaux ou existants. Il faut interdire l'accès aux renseignements pouvant être considérés comme confidentiels, exclusifs ou préjudiciables étant donné que le transporteur dominant pourrait s'en servir d'une manière anticoncurrentielle.

Le Comité recommande par conséquent :

8. Que le gouvernement examine les règles du Système informatisé de réservation (SIR) pour faire disparaître les pratiques anticoncurrentielles et garantir la non-divulgaration des données du SIR qui sont de nature commerciale et concurrentielle.

4. Programmes de fidélisation des grands voyageurs

De nombreux témoins ont parlé des programmes destinés aux grands voyageurs, d'une manière générale ou comme obstacle à l'entrée sur le marché. La question a été abordée par le Bureau de la concurrence dans sa lettre au ministre des Transports, où il recommandait notamment que « les nouveaux venus puissent racheter des points du régime du transporteur dominant destiné aux grands voyageurs, et ce, au plus bas des prix suivants : le coût pour la société mère ou le coût de transfert interne à un transporteur affilié ». De plus, selon la recommandation, « les points seraient accordés par les nouveaux venus sur tous leurs vols intérieurs ainsi que sur les routes transfrontalières et internationales si une analyse de la concurrence, menée au moment de la restructuration, révélait une concurrence insuffisante sur ces routes ». Le Bureau recommande en outre que « les points accordés par les nouveaux venus soient

Le Bureau de la concurrence a aussi relevé le cas de l'affichage multiple du même vol en raison du partage des codes par les partenaires d'une alliance; il en résulte une pratique appelée « bourrage d'écran ». Ainsi, un vol partant de Charlottetown, Île-du-Prince-Édouard, pour Rome, en Italie, pourrait constituer deux correspondances intracompanyes ainsi qu'une ou plusieurs

Néanmoins, dans son analyse du contexte d'un transporteur dominant, le Bureau de la concurrence a indiqué que d'autres améliorations pouvaient être apportées. Il cite, par exemple, le cas d'un nouveau venu qui desservirait seulement un petit réseau ou offrirait un service de point à point. À l'écran, ses correspondances interligines ne recevront pas une priorité aussi élevée que les correspondances intracompanyes du transporteur dominant; il en sera ainsi même si la correspondance interligine a un temps de voyage moins long.

Les deux principaux systèmes informatisés de réservation (SIR) utilisés dans l'industrie du transport aérien sont Gemini et Sabre — le premier étant utilisé par Air Canada et le second par Canadien. Ces systèmes constituent un élément capital de la vente et de la distribution des billets d'avion. Lorsqu'ils ont été créés, les compagnies aériennes ont structuré les écrans de manière à mettre en évidence leurs vols aux dépens de ceux de leurs concurrents. Devant le problème, certains pays, dont le Canada, ont institué des règles pour éliminer ou réduire le risque d'utilisation anticoncurrentielle des systèmes.

3. Systèmes informatisés de réservation

7. Que Transports Canada se serve de ses pouvoirs de locateur et prenne des mesures, telles des baisses de loyer, afin d'encourager les administrations aéroportuaires à adopter des politiques assurant aux nouveaux venus et aux transporteurs existants un accès raisonnable aux installations.

Le Comité recommande par conséquent :

Le Comité est d'avis que les créneaux ne suffiraient pas à assurer le degré souhaité de concurrence. Ce qu'il faut pour livrer une concurrence efficace à un transporteur dominant, c'est garantir aux transporteurs nouveaux et existants qu'ils auront accès à la vaste gamme d'installations aéroportuaires.

« Le Comité est d'avis que les créneaux ne suffiraient pas à assurer le degré souhaité de concurrence. Ce qu'il faut pour livrer une concurrence efficace à un transporteur dominant, c'est garantir aux transporteurs nouveaux et existants qu'ils auront accès à la vaste gamme d'installations aéroportuaires. »

bagages et les écrans d'affichage des vols ». Il a aussi suggéré que le « gouvernement fédéral offre des incitatifs (p. ex., des baisses de loyer) pour encourager les administrations aéroportuaires à adopter cette recommandation ».

créneaux selon laquelle toute compagnie aérienne ayant reçu des créneaux devrait les utiliser dans une période raisonnable ou les redonner pour qu'ils soient réattribués.

Le Comité convient que Transports Canada devrait établir des règles régissant la répartition des créneaux à Pearson et, au besoin, aux autres aéroports canadiens; il est conscient que le problème serait exacerbé dans le contexte d'un transporteur dominant. Ces règles devraient donner aux transporteurs autres que le dominant un accès aux créneaux qui soit propice à une véritable concurrence sur le marché intérieur. Nous croyons que le protocole de l'IATA, si utile soit-il, ne pourrait pas régler les problèmes de concurrence si un transporteur dominant devait résulter de la restructuration. Nous croyons, par ailleurs, que les administrations aéroportuaires devraient être consultées pendant l'élaboration des règles de répartition. Il va sans dire que l'obtention de créneaux raisonnables constituerait un facteur important pour stimuler la concurrence dans l'industrie du transport aérien.

Le Comité recommande par conséquent :

6. Que Transports Canada, après consultation des administrations aéroportuaires, établisse des règles de répartition des créneaux accordant aux nouveaux venus et aux transporteurs existants un accès raisonnable à Pearson et aux autres aéroports canadiens si le besoin se fait sentir. Les règles devraient contenir un principe d'utilisation obligatoire.

2. Installations aéroportuaires

La Politique-cadre pour la restructuration du transport aérien indique que, dans le contexte d'un transporteur dominant, « le gouvernement fera en sorte de répartir l'accès aux installations aéroportuaires de manière à permettre des services intérieurs concurrentiels ». Il se peut que le transporteur dominant doive pour cela « céder, en partie, son accès aux installations terminales afin que l'accès aux aéroports ne constitue pas une barrière d'entrée pour les concurrents réels ou potentiels ».

De son point de vue, le Bureau de la concurrence a demandé, dans sa lettre au ministre des Transports, « que le transporteur dominant cède aux administrations aéroportuaires, à des conditions raisonnables, les droits qu'il détient, sous bail ou licence, à l'égard d'installations qui pourraient être converties pour une utilisation commune, comme les portes et les passerelles d'embarquement, les comptoirs de billets, les systèmes de maintenance des

Le Bureau de la concurrence s'est penché sur la question des créneaux dans le contexte d'un transporteur dominant, conscient que, même si le débat porte surtout sur Pearson, des contraintes semblables pourraient se présenter un jour à d'autres aéroports. En particulier, le Bureau de la concurrence a recommandé au ministre des Transports que « le transporteur dominant cède, à la demande des autres transporteurs canadiens, un nombre suffisant de créneaux, relativement rapprochés des heures demandées, à Pearson et aux aéroports canadiens éprouvant des problèmes de créneaux afin qu'il en résulte une saine concurrence sur le marché intérieur. Les créneaux devraient ensuite être répartis selon les règles qu'établirait Transports Canada ». Le Bureau a aussi indiqué que « les créneaux dont dispose déjà une compagnie régionale affiliée qui aurait l'intention de s'établir comme transporteur indépendant du transporteur dominant devraient demeurer entre ses mains, plutôt qu'à Air Canada ou à Canadien. La compagnie affiliée aurait aussi sans doute besoin de créneaux supplémentaires ».

Les créneaux constituent certes un souci majeur dans l'industrie. Selon certains témoins, ce serait là le principal obstacle à l'entrée sur le marché si un transporteur dominant devait émerger. On a même avancé que l'obtention des créneaux était déjà problématique dans certains aéroports. Des transporteurs indépendants, des exploitants de charters et des compagnies régionales affiliées ont dit au Comité que si un transporteur dominant voyait le jour à la suite de la restructuration, il pourrait contrôler la majorité des créneaux de nos grands aéroports, ce qui bloquerait l'entrée des transporteurs existants et d'éventuels nouveaux venus, et porterait gravement atteinte à la concurrence. Pearson en est un bon exemple. De plus, le transporteur dominant pourrait accumuler des créneaux aux heures de pointe en y transférant des vols des heures creuses ou en y augmentant la fréquence de ses vols.

Des témoins ont suggéré qu'aucun transporteur, groupe ou alliance de transporteurs ne devrait pouvoir posséder ou contrôler plus de 65 p. 100 des créneaux de pistes disponibles à un aéroport canadien durant une période donnée de 15 minutes. Le Comité n'est pas en mesure d'affirmer catégoriquement quel devrait être le pourcentage, mais il croit que le gouvernement doit faire en sorte que les transporteurs existants et les nouveaux venus aient un accès raisonnable⁵ aux aéroports canadiens, tant par le nombre que par l'heure des créneaux accordés. Par ailleurs, un certain nombre de témoins ont préconisé l'adoption d'une politique d'utilisation obligatoire des

indue sur la direction d'une compagnie. D'autres témoins ont souligné que certains pays exercent un contrôle sur la propriété étrangère dans les grandes compagnies aériennes, mais n'imposent pas en général de limite sur la participation individuelle de leurs citoyens. On a aussi dit au Comité que tout changement aux règles de propriété pourrait avoir des répercussions sur nos obligations aux termes de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Le Comité est d'avis que le plafond de participation de 10 p. 100 d'une même entité dans Air Canada n'est plus justifié. Air Canada est privatisée depuis plus de 10 ans et, depuis, elle a été active et concurrentielle sur les marchés tant intérieur qu'international. Relever ce plafond contribuerait sans doute à une meilleure gestion de la compagnie en permettant aux actionnaires d'exiger de la direction de rendre des comptes. De plus, un examen permettrait de mesurer les effets, positifs ou négatifs, qu'une hausse du plafond pourrait avoir sur le fonctionnement de la compagnie. Il est à noter que le Comité est convaincu qu'un changement au plafond de propriété dans l'industrie du transport aérien ne violerait aucunement nos obligations aux termes de l'ALENA.

Par conséquent, le Comité recommande :

5. Qu'on modifie la Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada pour relever le plafond d'actions avec droit de vote qu'une entité peut détenir dans Air Canada de 10 à 20 p. 100 et qu'on procède, après deux ans, à un examen pour évaluer l'effet de ce changement sur le fonctionnement de la compagnie.

D. CRÉNEAUX, INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES ET QUESTIONS CONNEXES

1. Créneaux

Un créneau est une heure d'arrivée ou de départ prévue qui est mise à la disposition ou attribuée à une compagnie aérienne particulière à une date précise dans un aéroport. L'aéroport international Lester B. Pearson de Toronto est le seul aéroport canadien qui fonctionne actuellement à pleine capacité au chapitre des créneaux. À cet aéroport, ainsi qu'à d'autres dans le monde où les créneaux sont contrôlés, l'attribution se fait suivant un processus comprenant deux réunions internationales par année où les compagnies aériennes présentent leurs demandes de créneaux. Les coordonnateurs essaient, dans la mesure du possible, de satisfaire ces demandes. En ce moment, seul le protocole général de l'Association du transport aérien international (ATA) guide la répartition.

Des témoins ont dit au Comité qu'une structure qui limite rigoureusement la participation des actionnaires diminue l'influence que ces derniers peuvent exercer sur la direction d'une compagnie, alors que d'autres ont soutenu qu'il faut un plafond pour empêcher un même actionnaire d'exercer une influence

Conformément à la *Politique-cadre pour la restructuring de l'industrie du transport aérien*, le gouvernement est prêt à envisager de relever le plafond si une telle mesure devait contribuer à faire du transport aérien au Canada une industrie en santé, contrôlée par des Canadiens.

compagnie et pour assurer une répartition diffuse des actions. Le plafond a été établi pour éviter qu'une même entité acquiert le contrôle de la compagnie et pour assurer une répartition diffuse des actions. Lors de la privatisation d'Air Canada en 1988, ce sur la participation publique au capital d'Air Canada a aussi été au centre des délibérations du Comité. Le plafond de 10 p. 100 visant les actions avec droit de vote prévu dans la Loi

2. Le plafond de 10 p. 100

4. Que le gouvernement relève à 49 p. 100 le plafond de participation étrangère dans les compagnies aériennes du Canada.

Par conséquent, le Comité recommande :

Le Comité est bien conscient de la controverse qui entoure la participation étrangère. Il sait toutefois que les transporteurs canadiens évoluent dans un contexte mondial et ont besoin de nouveaux outils pour survivre. Comme il a déjà été mentionné, le Bureau de la concurrence a indiqué que la politique sur la propriété étrangère est un des plus grands obstacles à l'accès au marché et qu'il se peut que le gouvernement veuille revoir cette politique dans l'éventualité d'un transporteur dominant. Selon le Comité, un plafond plus haut éliminerait un obstacle important à l'accès au marché et favoriserait la concurrence sur le marché intérieur du transport aérien, étant donné surtout que le transport aérien est une industrie à fort apport en capitaux dont ont besoin les nouveaux venus et les transporteurs existants. De l'avis du Comité, relever le plafond de la propriété étrangère permettrait la présence au Canada de deux transporteurs nationaux concurrents au lieu d'un transporteur dominant.

Le Comité a aussi entendu des témoignages au sujet des circonstances entourant les actuels pourparlers de fusion, Air Canada et Canadien recevant un appui financier des partenaires de leur alliance. Des témoins ont souligné que nos deux grands transporteurs dépendent étroitement de ces partenaires. Selon certains, ils sont en fait contrôlés dans une large mesure par les alliances.

En outre, la *Loi sur Investissement Canada* est pertinente et s'applique lorsqu'un même investisseur étranger veut acquérir une participation de plus de 33 1/3 p. 100 dans une entreprise canadienne. Cette loi permet aux actionnaires étrangers d'une entreprise canadienne de détenir jusqu'à 50 p. 100 de participation moins une action, pourvu que cette participation soit très diffuse et que le contrôle de la gestion demeure entre les mains d'actionnaires canadiens.

La Politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien présentée au Comité par le ministre des Transports affirme que ni le plafond des 25 p. 100 d'actions étrangères avec droit de vote ni l'exigence d'un contrôle effectif par des Canadiens ne seront modifiés. L'Office des transports du Canada continuera de jouer son rôle, qui est de veiller à ce que les transporteurs aériens nationaux demeurent la propriété et sous le contrôle de Canadiens.

La plupart des pays limitent la participation étrangère. Les contraintes de la loi canadienne visent à réserver les routes intérieures aux transporteurs aériens canadiens et à confier les routes internationales prévues dans les accords aériens bilatéraux à des transporteurs désignés canadiens qui sont contrôlés par des Canadiens.

Beaucoup de témoins ont parlé des limites de propriété et de leur effet sur la restructuration du transport aérien au Canada. Au sujet du plafond de propriété étrangère de 25 p. 100, bien des témoins ont dit qu'il s'agissait d'une mesure qui nuit à l'accès au marché parce que l'industrie a un grand besoin de financement et qu'il n'y a pas assez de capitaux au Canada pour permettre aux nouveaux venus d'être concurrentiels dans le marché ou aux transporteurs existants d'avoir accès à des capitaux pour développer leurs activités. Selon eux, le plafond pourrait être relevé, voire éliminé, sans perte de contrôle canadien de notre industrie du transport aérien.

D'autres témoins ont toutefois préconisé de ne pas modifier le plafond de propriété étrangère de 25 p. 100. Certains ont proposé d'offrir un accès suffisant au capital, et d'autres, de maintenir le statu quo pour limiter la participation étrangère dans des compagnies canadiennes.

Les discussions sur la propriété étrangère ont parfois débouché sur la question du contrôle étranger. À cet égard, le Comité a appris aussi qu'un contrôle étranger peut s'exercer par la voie de contrats de service et d'entretien et par des moyens autres qu'une participation sous forme d'actions. L'examen des questions de la propriété et du contrôle étrangers ne doit pas se limiter au seul point de vue de la participation; l'analyse doit porter sur un contexte plus large.

transport aérien; l'ensemble de l'industrie et le public voyageur, les employés des compagnies aériennes et les collectivités de l'ensemble du Canada en souffriraient.

Dans ce contexte, le Comité recommande :

1. Que la *Loi sur la concurrence* soit modifiée pour qu'on y définisse les « pratiques d'éviction » dans le contexte du transport aérien et qu'on donne au gouverneur en conseil le pouvoir de préciser, par règlement, les actes ou comportements anticoncurrentiels des transporteurs.

2. Que la *Loi sur la concurrence* soit modifiée pour donner au commissaire de la concurrence le pouvoir d'émettre des ordonnances temporaires de cessation en cas de pratiques d'éviction dans l'industrie du transport aérien. Cette mesure ne devrait être prise qu'après consultation avec l'Office des transports du Canada.

3. Que le gouvernement exige, comme condition d'approbation, qu'un transporteur dominant ne se livre pas à des pratiques d'éviction. Toute mesure d'éviction prise par la suite par le transporteur dominant devrait faire l'objet de sanctions.

C. PLAFONDS DE PROPRIÉTÉ

1. Le plafond de 25 p. 100

Pour bien des Canadiens, la propriété et le contrôle des transporteurs aériens du pays sont très importants. À cause de la géographie et de la répartition de la population du Canada, l'industrie du transport aérien joue un rôle essentiel dans la croissance et la prospérité économiques du pays et contribue grandement à son tissu social. Il n'est donc pas étonnant qu'une des questions les plus délicates pour le Comité portait sur la propriété et le contrôle de nos compagnies aériennes.

En vertu de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC), les transporteurs aériens qui ont des activités au Canada doivent être « contrôlés de fait par des Canadiens »; de plus, la loi prévoit un plafond de 25 p. 100 sur la propriété étrangère des actions votantes, même si le gouverneur en conseil peut augmenter par règlement ce pourcentage. Pour déterminer où s'exerce « de fait » le contrôle, l'Office des transports du Canada analyse les relations en matière de finances, de gestion et d'opérations.

B. PRATIQUES D'ÉViction

Dans la *Politique-cadre pour la restructuration de l'industrie du transport aérien* présentée au Comité, le ministre des Transports affirme que les pratiques d'éviction constituent un problème qu'il faut régler dans le contexte de la promotion de la concurrence. La *Politique-cadre* indique en particulier que « les petits transporteurs et les nouveaux venus pourraient être vulnérables à des attaques excessivement agressives de la part d'une grosse compagnie établie ». Face à cette situation, le gouvernement s'assurera de disposer de mesures efficaces pour combattre les pratiques d'éviction dans le transport aérien. La *Politique-cadre* indique qu'il peut s'agir d'une loi, de façon à pouvoir intervenir rapidement pour empêcher cette pratique.

Dans sa lettre au ministre des Transports, le Bureau de la concurrence note que « le comportement d'éviction vise à éliminer ou à mettre au pas un concurrent, ou à décourager l'arrivée future de nouveaux concurrents, et va au-delà d'une réaction concurrentielle normale ». Même si les pratiques d'éviction sont déjà visées par deux dispositions de la *Loi sur la concurrence*, le Bureau de la concurrence recommande qu'on modifie cette loi pour qu'elle traite des pratiques d'éviction propres au transport aérien, en précisant les actes et les comportements constituant un acte anticoncurrentiel, et autorise des mesures de cessation provisoires dans certaines circonstances.

Plusieurs témoins du Comité ont parlé des pratiques d'éviction. Certains ont traité surtout des prix, de la situation où un transporteur coupe les prix pour nuire aux concurrents ou offre des tarifs égaux en ajoutant de la capacité. D'autres soulignent que les pratiques d'éviction peuvent également prendre d'autres formes : augmentation excessive de la capacité, dédoublement des routes, vente en déga des coûts variables, modification des programmes de fidélisation des grands voyageurs et restriction de l'accès aux installations aéroporquaires. Selon certains témoins, la définition de « pratique d'éviction » doit être suffisamment large pour couvrir tous les comportements de ce type. On a également évoqué des changements à la *Loi sur la concurrence* afin de viser en propre les pratiques d'éviction et les pratiques anticoncurrentielles dans le transport aérien.

Le Comité estime que les pratiques d'éviction constituent un obstacle à l'entrée sur le marché et qu'il faut s'y attarder. Il exhorte le gouvernement à examiner de quelle façon cette pratique est définie et contrôlée dans d'autres pays. Si l'on permettait à un transporteur dominant de se livrer à des pratiques d'éviction, cela porterait gravement atteinte à la concurrence dans l'industrie du

marché des transporteurs nouveaux et existants. La plupart des témoins qui ont comparu devant nous s'opposent à une nouvelle réglementation. D'autres, cependant, présentent la déréglementation de l'industrie comme un échec, et exhortent le gouvernement à réglementer à nouveau. Plutôt que de revenir à un marché strictement réglementé, le Comité estime que la façon la plus viable de favoriser la concurrence et de protéger l'intérêt du public est de supprimer ces obstacles à la participation dans le marché ou encore de les abaisser sensiblement. À cette fin, nous formulerons plusieurs recommandations destinées à les réduire. Nous nous pencherons en particulier sur les pratiques d'éviction, les plafonds de propriété, les créneaux, installations aéroporтуaires et questions connexes, les accords intercompagnies et le partage des codes, le désaisissement des transporteurs régionaux affiliés, le cabotage réciproque, les transporteurs limités au marché canadien, la sixième liberté modifiée et les exploitants de charters.

A. OBSTACLES À L'ENTRÉE

Les obstacles à l'entrée⁴ sont créés de diverses façons par les gouvernements ou les transporteurs eux-mêmes. Pour créer le milieu concurrentiel le meilleur possible, il faut explorer les deux types d'obstacles.

Le Bureau de la concurrence, dans sa lettre au ministre des Transports, signale cependant que « les politiques du gouvernement concernant la propriété étrangère et le cabotage [...] constituent les plus grandes entraves réglementaires à l'accès à l'industrie », et suggère au gouvernement « de les revoir si un transporteur dominant émergeait ». Le Comité appuie le Bureau de la concurrence à cet égard.

Le Comité estime que les obstacles à l'entrée doivent être supprimés le plus possible. À défaut de cela, on pourrait empêcher l'apparition de nouveaux transporteurs ainsi que l'expansion des transporteurs existants. Nous sommes convaincus que, s'il convient d'éviter une nouvelle réglementation, il faut néanmoins un marché concurrentiel. L'élimination des barrières d'entrée est essentielle sur ce marché. À notre avis, il faut profiter de toutes les occasions qui se présentent pour promouvoir et créer la concurrence; cela, en retour, profitera au public voyageur.

⁴ Dans le contexte du transport aérien, les obstacles à l'entrée sont ceux qui protègent un transporteur de la concurrence des autres transporteurs, existants ou potentiels.

- 2 Lettre du commissaire de la concurrence au ministre des Transports, 22 octobre 1999.
- 3 Lettre du ministre des Transports au commissaire de la concurrence, 30 août 1999.

De nombreux témoins conviennent qu'il existe deux options : adopter une nouvelle réglementation ou éliminer les obstacles à la pleine participation sur le Canada.

des employés des compagnies aériennes et des collectivités dans l'ensemble du maintenir un service concurrentiel, ce qui sera à l'avantage du public voyageur, transporteurs existants et nouveaux l'environnement nécessaire pour établir et dominant soit le plus concurrentiel possible. Le cadre approprié donnera aux plusieurs domaines pour faire en sorte que le marché où un transporteur serait promotion de la concurrence comme un élément clé, estimant qu'il faut agir dans *l'industrie du transport aérien au Canada* émanant de son ministère, identifie la Le ministre des Transports, dans la *Politique-cadre pour la restructuration de* sur des conséquences négatives pour les aéroports financièrement vulnérables. prix, une baisse du service, un accès plus difficile des clients aux vols ainsi que s'attend à une réduction de la capacité, ce qui peut déboucher sur une hausse de actuel touchant la propriété et le contrôle des transporteurs canadiens »³. On cette opinion, « la restructuration doit nécessairement se faire dans le cadre de concurrence sur la plupart des marchés intérieurs de passagers »². Selon surgit de ce processus, il en résulterait d'importantes préoccupations en matière Le Bureau de la concurrence a affirmé que « si un transporteur dominant

FAVORISER LA CONCURRENCE

concurrence sur le marché national et international. nécessaire pour l'apparition d'autres transporteurs capables de livrer formulées dans ce rapport déboucheraient sur le marché concurrentiel fonctionner malgré les efforts actuels pour la sauver, les recommandations dans un marché concurrentiel. Nous estimons que si Canadien cessait de continue d'être caractérisée par plus d'un transporteur national fonctionnant rétablissant d'une autre façon. Certains témoins désirent que l'industrie aérienne se restructure en obtenant les ressources financières qui lui font défaut ou en se transporteur, nous estimons qu'il ne faut pas exclure la possibilité que Canadien Même si nos propos portent avant tout sur un marché dominé par un seul

éloignées. voyageur, les employés des transporteurs et la population des petites localités de favoriser la concurrence et de protéger l'intérêt du public, ce qui comprend l'impact de la restructuration de l'industrie du transport aérien sur le public

fonctionne assez bien, en général, étant donné la petitesse du marché canadien et l'immensité de notre territoire.

Le Comité est d'avis que, quelle que soit la santé générale de l'industrie canadienne du transport aérien, nous pourrions avoir une industrie bien différente dans un proche avenir. Dans ce contexte, le temps joue contre nous. Il faut rapidement mettre en place des outils et un cadre stratégique pour composer avec l'apparition éventuelle d'un transporteur dominant et les répercussions que cela aurait sur le secteur, ses employés, les consommateurs et les collectivités partout au Canada.

Par conséquent, le Comité permanent des transports de la Chambre des communes a entrepris une étude pour examiner le cadre à instaurer face à une industrie restructurée du transport aérien au Canada. Dans cette démarche, le ministre des Transports a notamment demandé au Comité d'examiner les questions suivantes :

- Faut-il relever le plafond de 10 p. 100 visant la propriété individuelle des actions avec droit de vote d'Air Canada?
- Quelle est la façon la plus efficace de favoriser la concurrence?
- Comment établir les prix?
- Comment maintenir le service dans les petites localités?
- Quels sont les engagements des transporteurs aériens, en particulier envers les employés?
- Comment contrôler un marché dominé par un seul transporteur?

Dans une large mesure, ces questions correspondent à la *Politique-cadre pour la restructuration du transport aérien au Canada*¹ qui traite : de propriété et de contrôle des transporteurs canadiens; de promotion de la concurrence; de prix accessibles; de la desserte des petites localités éloignées; de sensibilité aux droits et aux préoccupations des employés.

Dans ce rapport, le Comité traite de ces questions et d'autres dans l'espoir que ses résultats et ses recommandations guideront les actions futures du gouvernement. En particulier, nous centrons notre attention sur le double objectif

¹ Transport Canada, *Politique-cadre pour la restructuration du transport aérien au Canada*, octobre 1999.

d'améliorer le rendement des autres éléments d'actif grâce à d'autres mises en commun; celles-ci comprennent habituellement l'occupation de locaux contigus qui permet de partager les portes d'embarquement, le traitement des bagages, le matériel de manutention au sol, les comptoirs de billets et les services des ventes. Les transporteurs gardent leur identité, leur caractère national et leur présence sur le marché tout en profitant d'une présence sur un marché étranger à un prix relativement bas.

Les compagnies aériennes étaient libres de se faire concurrence, mais de nombreux témoins ont dit que ce duopole a mené à une concurrence destructive qui s'est révélée malsaine pour les deux transporteurs et pour les consommateurs. Plutôt que d'en arriver à un équilibre stable, les compagnies ont plutôt choisi de se livrer une lutte sans merci même là où le trafic était insuffisant pour les deux, et le résultat est que Canadien connaît de graves difficultés financières alors qu'Air Canada n'a pas réalisé la rentabilité ou la valeur d'action qu'il aurait pu être siennes si la concurrence n'avait pas été aussi intense entre les deux transporteurs.

L'été dernier, Canadien a reconnu être en situation financière précaire et ne pas disposer des ressources nécessaires pour fonctionner de façon autonome pendant bien longtemps encore. Reconnaisant ses difficultés financières, au début de 1999, la compagnie a pressenti Air Canada pour discuter d'une « fusion amicale ». Il y a eu entente de principe sur plusieurs conditions, mais les pourparlers n'ont pas abouti.

Comme Canadien continuait de connaître des difficultés financières, le 13 août 1999, le gouverneur en conseil a émis un décret, en vertu de l'article 47 de la *Loi sur les transports au Canada*, qui modifie les règles de concurrence afin de permettre des projets de restructuration. Cette mesure extraordinaire a conduit bien des gens à réexaminer le secteur canadien du transport aérien, et à considérer les pertes d'emplois, l'accroissement des tarifs, la perte de la valeur des actions et les opérations de sauvetage qui ont touché chacun des gros transporteurs depuis la déréglementation.

Certes, le Comité est bien au fait de la situation financière de Canadien et du fait que de nombreux intervenants du secteur considèrent que « le statu quo n'est pas une option »; cependant, certains témoins ont affirmé que si un transporteur a des difficultés, l'industrie, dans son ensemble, est relativement saine. Il est normal, dans un marché concurrentiel, que certaines compagnies réussissent alors que d'autres échouent. En fait, bien des témoins nous ont dit que l'industrie

LA RESTRUCTURATION DE L'INDUSTRIE CANADIENNE DU TRANSPORT AÉRIEN : FAVORISER LA CONCURRENCE ET PROTÉGER L'INTÉRÊT DU PUBLIC

INTRODUCTION

Au Canada, l'industrie du transport aérien est passée d'une situation de monopole détenu par Air Canada à un marché à peu près complètement déréglementé, ouvert à tout transporteur pouvant obtenir une licence d'exploitation et réussir un test de solvabilité. Ce marché est l'aboutissement des pressions des transporteurs en faveur d'une réglementation réduite pouvant leur permettre de mieux se concurrencer sur le marché intérieur. À cette fin, le gouvernement a adopté en 1987 la *Loi nationale sur les transports* qui a amené la déréglementation économique du transport aérien intérieur au Canada.

Depuis la déréglementation, l'industrie s'est consolidée par une série de fusions et d'acquisitions. Les Lignes aériennes Canadien International Ltée (Canadien) ont grossi par la fusion de CP Air et Eastern Provincial Airways, Nordair, Québeccair et Pacific Western Airlines, en 1986, ainsi que par l'acquisition de Wardair en 1989.

Pour sa part, Air Canada a consolidé sa position en devenant une compagnie privée en 1988, ce qui lui a permis de concurrencer les autres transporteurs sans la contrainte imposée à une société d'État de faire approuver ses plans d'entreprise et financiers par le gouvernement. Elle a aussi acquis des transporteurs régionaux, renforçant ainsi sa position.

De cette évolution découle un duopole qui contrôle entre 75 et 85 p. 100 du trafic aérien intérieur. En outre, Air Canada et Canadien se sont elles-mêmes alliées à des compagnies étrangères : Air Canada fait partie de l'alliance Star, et Canadien, de oneworld. Les alliances entre compagnies aériennes ajoutent un élément de concurrence majeur dans le transport aérien mondial puisqu'elles permettent d'augmenter leur efficacité et leur portée, et d'améliorer le service. Les transporteurs aériens profitent de l'accroissement du trafic et des recettes, et de la baisse des coûts. Être membre d'une alliance mondiale permet d'améliorer la productivité des éléments d'actif servant aux vols grâce au partage des codes, aux accords intercompagnies et à la reconnaissance du nom de marque, en plus

| | |
|--|----|
| PROTECTION DE L'INTÉRÊT DU PUBLIC | 24 |
| A. SÉCURITÉ | 25 |
| B. PRIX DES BILLETS | 27 |
| C. SERVICES AUX PETITES LOCALITÉS ÉLOIGNÉES | 28 |
| D. AÉROPORTS FRAGILES SUR LE PLAN FINANCIER | 31 |
| E. EMPLOYÉS DES TRANSPORTEURS AÉRIENS | 32 |
| F. AGENTS DE VOYAGE | 34 |
| G. EXAMEN DES FUSIONS OU ACQUISITIONS | 35 |
| H. ENGAGEMENTS PAR UN TRANSPORTEUR DOMINANT | 37 |
| I. SUIVI : OMBUDSMAN ET EXAMEN PARLEMENTAIRE | 38 |
| CONCLUSION | 39 |
| RECOMMANDATIONS | 41 |
| ANNEXE A — Liste des témoins | 47 |
| ANNEXE B — Liste des mémoires | 53 |
| DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT | 55 |
| OPINIONS COMPLÉMENTAIRES ET OPINIONS DISSIDENTES | |
| JOE COMMUZI | 57 |
| CHARLES HUBBARD | 61 |
| PARTI RÉFORMISTE DU CANADA | 63 |
| BLOC QUÉBÉCOIS | 65 |
| NOUVEAU PARTI DÉMOCRATIQUE | 69 |
| PARTI PROGRESSISTE-CONSERVATEUR | 75 |
| PROCÈS-VERBAL | 79 |

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|----|
| INTRODUCTION | 1 |
| FAVORISER LA CONCURRENCE | 4 |
| A. OBSTACLES À L'ENTRÉE | 5 |
| B. PRATIQUES D'ÉVICTON | 6 |
| C. PLAFONDS DE PROPRIÉTÉ | 7 |
| 1. Le plafond de 25 p. 100 | 7 |
| 2. Le plafond de 10 p. 100 | 9 |
| D. CRÉNEAUX, INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES ET QUESTIONS CONNEXES | 10 |
| 1. Créneaux | 10 |
| 2. Installations aéroportuaires | 12 |
| 3. Systèmes informatisés de réservation | 13 |
| 4. Programmes de fidélisation des grands voyageurs | 14 |
| 5. Avions excédentaires | 15 |
| E. ACCORDS INTERCOMPAGNIES ET PARTAGE DES CODES | 16 |
| 1. Accords intercompagnies | 16 |
| 2. Partage des codes | 17 |
| F. DESSAISSEMENT DES TRANSPORTEURS RÉGIONAUX AFFILIÉS | 18 |
| G. CABOTAGE RÉCIPROQUE | 20 |
| H. TRANSPORTEURS LIMITÉS AU MARCHÉ INTÉRIEUR | 21 |
| I. SIXIÈME LIBERTÉ MODIFIÉE | 22 |
| J. CHARTERS | 23 |

LE COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS

a l'honneur de présenter son

PREMIER RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes du paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a mené une étude sur la restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien et présente ses conclusions et recommandations.

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Le Comité n'aurait pu réaliser son étude sur la restructuration de l'industrie du transport aérien au Canada sans la collaboration et le soutien de nombreuses personnes. Le président et les membres du Comité désirent remercier tous les témoins, les organismes et les particuliers qui ont partagé avec eux leur expérience et leurs connaissances dans ce domaine.

Notre tâche n'aurait pu être menée à bien sans la précieuse collaboration de John Christopher et June Dewetring, attachés de recherche à la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement. Le Comité aimerait également exprimer sa gratitude à la greffière Guyanne L. Desforges et à son personnel pour le travail de soutien administratif et leur dévouement tout au cours de cette étude.

Le Comité souhaite également remercier le personnel de la Direction des comités, le personnel du Bureau de la traduction ainsi que les employés de soutien de la Chambre des communes (opérateurs de console, transcripteurs, traducteurs) et particulièrement le personnel du Service des publications qui ont fourni l'appui administratif et technique pour mener à terme le présent rapport.

Finalement, le président désire exprimer sa reconnaissance aux membres du Comité pour les nombreuses heures qu'ils ont consacrées à l'étude de cette question et à l'élaboration de ce rapport.

GREFFIÈRE DU COMITÉ

Guyanne L. Desforges



DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE DE LA BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

John Christopher



June Dewetling



MEMBRES DU COMITÉ PERMANENT DES TRANSPORTS



Stan Keyes
président
Libéral



Val Meredith
vice-président
Réformiste



Bill Casey
Progressiste conservateur



Murray Calder
Libéral



Joe Fontana
Libéral



Claude Drouin
Libéral



Roy Bailey
Réformiste



Stan Dromiskiy
secrétaire parlementaire du
ministre des Transports
Libéral



Gérard Asselin
Bloc Québécois



Bev Desjarlais
Nouveau parti démocratique



Michel Guimond
Bloc Québécois



Charles Hubbard
Libéral



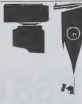
Ovid Jackson
Libéral



Dale Johnston
Réformiste



Lou Sekora
Libéral



Président
Glen Hayes, député

Rapport au Comité permanent des transports

PROTEGER L'INTÉRÊT DU PUBLIC
FAVORISER LA CONCURRENCE ET
CANADIENNE DU TRANSPORT AÉRIEN :
LA RESTRUCTURATION DE L'INDUSTRIE

**LA RESTRUCTURATION DE L'INDUSTRIE
CANADIENNE DU TRANSPORT AÉRIEN :
FAVORISER LA CONCURRENCE ET
PROTÉGER L'INTÉRÊT DU PUBLIC**

Rapport du Comité permanent des transports

**Stan Keyes, député
Président**

Décembre 1999

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : <http://www.parl.gc.ca>

En vente: Travaux publics et Services gouvernementaux Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9



Restructuration de l'industrie canadienne du transport aérien : favoriser la concurrence et protéger l'intérêt du public

Rapport du Comité permanent des transports



Stan Keyes, député

Président

Décembre 1999